

الدكتور طارق الحاج



﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾

صدق الله العظيم

المالية العامة

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية (١٥٤٨/٩/١٩٩٨)

رقـــم التصنيـــف : ٣٣٦
المؤلف ومن هو في حكمه: طارق الحاج
عنـــوان الكتاب : المالية العامة
الموضـــوع الرئيـــسي : ١- العلوم الاجتماعية
٢- المالية العامة
بيانـــات النـــشر : عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع
* - تم اعداد بيانات الفهرسة الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

الطبعة الأولـى

1999 م - 1420 هـ



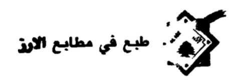
دار صفـــاء للنشر والتوزيع

عمان - شارع السلط - مجمع الفحيص التجاري - هاتف وفاكس ٤٦١٢١٩٠

ص.ب ٩٢٢٧٦٢ عمان - الاردن

DAR SAFA Publishing - Distriuting

Telefax: 4612190 P.O.Box: 922762 Amman - Jordan



المالية العامة

تأليف

د. طارق الحاج

الطبعة الاولى

١٩٩٩م - ١٤٢٠هـ

دار صفاء للنشر والتوزيع - عمان

الإهداء

إلى إخوتي الأعزاء ...

زياد ، رياض ونوال

د. طارق الحاج

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الحمد لله الذي اعانني على تقديم هذا الكتاب بهذا الأسلوب ، بعد التأكد من ان الطالب بحاجة إلى مرجع يعينه على فهم مساق " المالية العامة " ويساعده على ترتيب افكاره ويلجأ اليه وقت الحاجة لاستعاده معلوماته عن المالية العامة . ومع ذلك فانني لا ادعي الكمال ، لان الكمال لله وحده ، بل بذلت كل جهد لاضع بين يدي القارئ الموضوعات التالية :

١- لمحة عن تطور المالية العامة في الأنظمة المختلفة .
٢- البحث في اهم مصادر الإيرادات العامة خاصة الضرائب والقروض .
٣- البحث في اهم اوجه الإنفاق العام .
٤- الموازنة العامة .
٥- السياسة المالية .

وهذه هي المرتكزات الاساسية للمالية العامة ، لاي دولة كانت مهما بلغت درجة تقدمها أو تخلفها ومها اختلف نظام الحكم فيها . ولكن الامر يختلف في الأسلوب ، اسلوب الدولة في الحصول على الأموال كذلك اسلوبها في كيفية انفاق هذا المال وبالتالي كيفية تطبيق سياسة مالية ترمي إلى تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية .

ولا يخفى على احد ، ان للمال العام اهميه كبرى في عصرنا الحالي ، فقوة الدولة تقاس بقوتها المالية اذا احسنت استخدامه ، كما ان له اثر على الاستقرار السياسي في الدولة ، فان لم يحسن استخدامه فسوف يؤدي إلى قلاقل داخلية وان لم يكن ذلك في المدى القريب ، فقد يحصل في المدى البعيد ، كما انه قد يؤدي إلى زعزعة الثقة ما بين الدولة والمواطنين ، خاصة اذا اتبعت سياسات ضريبية خاطئة . وقد يؤدي سوء استخدام المال العام إلى دفع عجلة التطور إلى الوراء ، ويفقر الدولة مما يجعلها اسيرة الاقتراض والمساعدات الخارجية وهذا قد يؤدي إلى فقدانها لاستقلالها السياسي ، خاصة ان لم تستطع تسديد القروض والفوائد المترتبة عليها . وهذا ما تعاني منه الكثير من الدولة النامية .

ان الدول المتقدمة اصبحت تنظر إلى المال العام وتستخدمه لرفع مستوى معيشة مواطنيها وزيادة الرفاه الاجتماعي ، وما زالت تنفق حتى اصبح المواطن يشعر وكان الدولة راعية له وتتحمل جزء كبير من نفقاته الصحية والتعليمية والخدمية ...الخ .

د. طارق الحاج

عمان ١٩٩٩

الفهـــرس

تصميم وصف كمبيوتر مؤسسة أحمد المسعد
الزرقاء – الزرقاء الجديدة شارع (٣٦) . ص.ب : ٩٠٦

الوحدة الأولى
مدخل إلى المالية العامة

نشأة وتطور المالية العامة .

أولا : المالية العامة في العصور القديمة .

ارتبطت المالية العامة بظهور الحضارات القديمة ، والتي كانت فيها أنظمة مالية تعالج الإيرادات والنفقات . فقد عرفت الأنظمة المالية عند الفراعنة واليونان والرومان ، كذلك في بلاد فارس والهند والصين . وقد اتسمت تلك الإمبراطوريات بكثرة الحروب فيما بينها بالإضافة إلى كثرة القلاقل والثورات الداخلية . وكما هو معلوم فان الحرب بحاجة إلى تجهيز لها ، فالدولة الغازية بحاجة إلى أموال لبناء الجيش . كما انها وبنفس الوقت بحاجة إلى بناء القلاع والحصون لحماية نفسها من أي عدوان خارجي . هذا بالإضافة إلى حاجة الدولة للمال كي تحافظ على الأمن الداخلي والاستقرار السياسي . وبما ان السمة الأساسية كما ذكرنا لتلك الإمبراطوريات هو كثرة الحروب والقلاقل الداخلية فان الحاجة إلى المال كانت دائما قائمة . ليس هذا فحسب بل ان المنتصر دائما يحتفل بنشوة انتصاره ، من هنا كانت الحاجة إلى المال للقيام بالاحتفالات الرسمية والاحتفالات الخاصة بالحاكم . فكانت سلطة الحاكم في تلك الفترة مطلقة ولا تفريق بين حاجات الحاكم الخاصة والحاجات العامة أي لا فرق بين حاجاته الفردية وحاجات الحكم . من هنا كان لابد من وجود أنظمة مالية عبارة عن

تعليمات وأوامر وتوجيهات من الحاكم . تعالج فقط التفكير بمصادر الإيرادات واوجه النفقات .

ومن أهم مصادر الإيرادات كانت :

١- الضرائب بأنواعها .

٢- أعمال السخره .

بالنسبة للضرائب فقد تعددت وتنوعت ، ونذكر منها :

أ- **ضريبة الأراضي :** وكانت تجبى بشكل نقدي أو عيني على حد سواء والمسؤولية في جبايتها كانت تضامنية . فكل ولاية أو مقاطعة أو إقليم يجبى منها ضريبة ويساهم كل من يقطنها في ذلك .

ب- **ضريبة الرؤوس :** وكانت تفرض على كل فرد باستثناء طبقة ألاحرار ورجال الدين .

ج- **ضريبة الماشية :** وكانت تفرض على كل رأس من الماشية.

د- **ضرائب المباني ، ضرائب المهن والألقاب الرسمية .**

بالنسبة لإعمال السخره فهي الإعمال غير المأجورة إذ كان يخصص عدد من الأيام في الأسبوع للعمل لدى الحاكم دون مقابل بالإضافة إلى الوظائف غير ألماجوره مثل وظيفة المأمور ومحصل الضرائب .

أما النفقات فقد تمثلت في :

أ- الإنفاق على تجهيز الجيش للقيام بالغزوات وبناء الحصون والقلاع .
ب- الإنفاق على قمع القلاقل الداخلية والثورات .
ج- الإنفاق على امن الحاكم ومصالحه واحتفالاته الخاصة .

مما سبق نستنتج ان المالية العامة قد اتسمت بما يلي :

أ- كثرة الإيرادات التي كانت لا تكفي لتلبية حاجات الحاكم المتزايدة ولا تكفي للتجهيز المستمر للحروب للقيام بالغزوات وقمع الثورات الداخلية .
ب- عدم التميز بين حاجات الحاكم الفردية وحاجات الحكم . فالنفقات كانت لا تصب للمصلحة العامة بل لمصلحة الحاكم الخاصة .

ثانيا : المالية العامة في العصور الوسطى :

ومع تطور المجتمعات وظهور نظام الإقطاع في العصور الوسطى من (القرن الخامس) انهيار الإمبراطورية الرومانية وحتى القرن الخامس عشر انهيار نظام الإقطاع ، برز طبقتين في المجتمع هما طبقة السادة الإقطاعيين وطبقة أرقاء الأراضي والفلاحين . فالعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والمالية كانت تقوم على أساس التقسيم الطبقي انف الذكر . وقبل البحث في النظام المالي في هذه الحقبة الزمنية ، فلا بد من الإشارة إلى حدث اثر على ذلك النظام المالي ، ألا وهو اكتشاف أمريكا ، الأمر الذي جعل وجود العبيد نادر عند الإقطاعي بسبب بيعهم في القارة الجديدة المكتشفة ، مما حدى بالسيد الإقطاعي ، تأجير

الأراضي للفلاح مقابل ريع عيني أو نقدي جراء قيام الأخير بفلاحة الأرض ، فظهر ما يطلق عليه بنظام الدومين ، والذي حمل علاقات سياسية وإنتاجية ومالية واجتماعية جديده ، وبرز طبقة السادة المالكين لاراضي من الإقطاعيين . فالدومين عبارة عن قطعة من الأرض يخصصها السيد لنفسه من أرض الضيعة ، وتزرع بواسطة فلاحي الضيعة عبيدا وأحرارا على ان تعود الغلة للسيد .

من هنا أصبحت المصادر الرئيسة للإيرادات العامة :

١- الدومين .

٢- الضرائب المفروضة على الفلاحين في الدومين مقابل توفير الحماية لهم من قبل السيد .

٣- الضرائب المفروضة على رجال الدين والسادة مقابل منحهم الحق في استغلال المناجم ، الصيد ، استغلال الغابات ، الملاحة النهرية .

٤- حق القيام بأي عمل هو من حقوق السيد وجزء من أملاكه ، فله الحق بفرض الضريبة على من يريد مزاولة أي نشاط ، وله حق فرض رسوم زواج ، ورسوم الاحتفال بالأعياد ، ورسوم إنجاب الأطفال ، وله حق طلب الضيافة ، وفرض رسوم مرور السلع والأفراد عبر الإقطاعية .

٥- أعمال السخره .

أما اوجه النفقات فقد تمثلت في :

أ- الإنفاق على حاجات الإقطاعيين والسادة فقط واحتفالاتهم .

ب- المحافظة على الأمن الداخلي وقمع القلاقل والاضطرابات الداخلية .

نستخلص مما سبق ان أهم السمات الرئيسية للمالية العامة في ذلك الوقت هي :

١- كثرة الإيرادات والتي كانت لا تكفي لسد حاجات الإقطاعيين والسادة المتزايدة والمتنامية مما أدى إلى نشوب حروب فيما بينهم.
٢- البحث باستمرار عن مصادر مالية جديدة .
٣- عدم الإنفاق على مصالح الفلاحين وأرقاء الأرض بل الإنفاق على اضطهادهم .
٤- كثرة الضرائب وتعددها .

ثالثا : المالية العامة في العصر الحديث :

مع انهيار النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي والمالي للعصور الوسطى وظهور الدولة القومية ، برزت سمات اقتصادية ومالية جديدة منها :

أ- إحلال الملكية الخاصة محل ملكية الإقطاع .
ب- تعدد موارد الدولة ، إذ اصبح لها الحق في فرض الضرائب ، والحصول على القروض واحتكار حق إصدار النقود .
ج- ازدياد حاجات الدولة .

وبما ان موضوع كتابنا هو المالية العامة في العصر الحديث ، فسوف نتطرق بالشرح المفصل لسمات المالية العامة في هذا العصر ، في الفصول القادمة .

تعريف المالية العامـــة :

تعرف المالية العامة قديما بأنها ذلك العلم الـــذي يبحـث فـي إيــرادات ومصروفات الدولة دون تحقيق أي أهداف مـن جـراء ذلـك .

ولكن مـع تطـور المجتمعـات ومـا واكبـه مـن تطـور اقتصـادي أصبحت المالية العامة تسـيطر علـى عقـول الاقتصـاديين فجـاءت نظريـة كينز في النقود والفائدة والعمالة ، لتكون حجـر الأسـاس فـي بنـاء مفـاهيم جديدة للمالية العامـة فـأصبحت الحكومـة تكيـف مسـتوى الإنفـاق العـام لتحقيـق أهـداف التنميـة الاقتصاديـة والاسـتقرار الاقتصـادي والعدالـة الاجتماعية وزيادة مستوى المعيشة وما إلى ذلـك مـن أهـداف . فـأصبحت المالية العامة لا تهتم فقط بجبايـة الأمـوال وانفاقـها بـل تكييـف مسـتوى النفقات العامة والإيرادات العامة للرقابـة علـى النشـاط الاقتصـادي . مـن هنا يمكن تعريف المالية العامة حديثا بأنـها ذلـك العلـم الـذي يبحـث فـي مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامـة لتحقيـق أهـداف الدولـة السياسـية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وكذلك البحث فـي الموازنـة العامـة .

المالية العامة والمالية الخاصـــة .

تـرتبط المالية العامـة بالدولـة فـهي كمـا أسـلفنا تعـالج أمـوال الدولة من حيـث الإيـرادات والنفقـات ضمـن موازنـة الدولـة المرتبطـة بأهداف مختلفـة .

امـا الماليـة الخاصـة فـترتبط بـالأفراد والمشـاريع الفرديـة ، والشركات ، ويطلق عليها أيضـا بـالاداره الماليـة ، وتعـرف بأنـها ذلـك

العلم الذي يبحث في الإيرادات والنفقات المتعلقة بالقطاع الخاص ضمن إطار الميزانية العمومية بهدف تحقيق الربح .

على ضوء هذه المفاهيم يمكننا ان نحدد اوجه الشبه بين المالية العامة والمالية الخاصة حيث ان كلاهما يتعامل بالمال المرتبط بهدف . أما اوجه الاختلاف فتتمثل في النقاط التالية :

١-من حيث الملكية :

الملكية في المالية العامة تعود للدولة وهي لخدمة الصالح العام من خلال أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة .

أما في الإدارة المالية فان الملكية خاصة تعود للأفراد أو الشركات أو المؤسسات والمشاريع الخاصة .

٢-من حيث الحجم :

المالية العامة أكبر حجما من الإدارة المالية ، خاصة إذا ما علمنا أن مصادر الإيرادات العامة هي كثيرة ومتنوعة كذلك اوجه الإنفاق العام مجالاتها واسعة جدا .

٣- من حيث الهدف :

تهدف المالية العامة إلى خدمة الصالح العام وتلبية الحاجات العامة وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية المختلفة . فهي لا تهدف إلى تحقيق الربح .

أما الإدارة المالية فهدفها الأساسي هو تحقيق الربح وتعظيمه .

٤- من حيث مصادر التمويل :

في المالية العامة تتولى الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة البحث عن مصادر الإيرادات العامة وهي المسؤولة عن ذلك . ويكون أسلوب جمع الإيرادات العامة إجباري وهذا حق سيادي للدولة .

اما في المالية الخاصة فالمؤسسون أو القائمون على المشروع الخاص هم المسؤولون عن توفير الأموال اللازمة لعملهم ويكون الأسلوب في عملية التمويل اختياري كالبيع والشراء والحرية والتراضي بالتعامل مع الآخرين .

٥- من حيث جهة الإنفاق :

يتولى عملية الإنفاق في المالية العامة الدولة من خلالها مؤسساتها وأجهزتها المختلفة .

في المالية الخاصة فالمسؤول عن ذلك هم المؤسسين .

٦- من حيث الحساب الختامي :

يطلق على إعداد الإيرادات والنفقات في المالية العامة بالموازنة العامة والتي تعد لسنة مالية مقبلة .

في المالية الخاصة فيعد ما يطلق عليه بالميزانية العمومية والتي تبين الوضع المالي للمشروع بعد انتهاء السنة المالية .

علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى .

تعد المالية العامة من العلوم الاجتماعية ، لذا لا نستطيع ان نفصله عن العلوم الأخرى . فهو مرتبط بها ، يؤثر ويتأثر بها . ومن أهم هذه العلوم :

١- علم الاقتصاد :

تجدر الإشارة هنا إلى انه يجب علينا قبل البحث في العلاقة ما بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد ان نعرف كل منهما .

مفهوم علم المالية العامة سبق شرحه . اما علم الاقتصاد فله اكثر من تعريف منها انه ذلك العلم الذي يقوم بدراسة افضل السبل للحصول على الدخل من اجل تحقيق حاجات الفرد والجماعة والدولة . كما انه يبحث في تنمية الموارد واستغلالها وكيفية توزيعها بأفضل السبل واقل النفقات .

بعد هذا التعريف نستطيع القول ان المالية العامة ترتبط بشكل كبير مع علم الاقتصاد ، خاصة ان المالية العامة هي وليدة الفكر الاقتصادي كما أشرنا سابقا . فكلا العلمين مثلا يرتبط بإحدى الأهداف المشتركة لهما ، فالاقتصاد يهدف إلى استغلال الموارد النادرة نسبيا لإشباع الحاجات البشرية كذلك علم المالية العامة يهدف إلى إشباع الحاجات العامة من خلال الإنفاق العام الذي تقوم به الدولة . كما ان الظواهر المالية المتغيرة كالإيرادات العامة والنفقات العامة هي في حقيقة الأمر ظواهر متغيرة اقتصادية . فالبحث في هذه الظواهر وتحليلها يعني البحث في كلا العلمين لمعرفة مدى تأثير كل منهما بالأخر . من هنا فان الأوضاع الاقتصادية في أي دولة تتوقف

على المالية العامة والعكـــس . وبالإمكـــان اســتخدام الضرائـــب والقـــروض كأهم مصادر الإيـــرادات العامـــة كذلـــك استخـــدام الإنفـــاق العامـــة كأدوات للتوجيـــه الاقتصـــادي . وســنبحث فـــي الفصـــول القادمـــة الآثـــار الاقتصاديـــة للضرائـــب والقـــروض وكيفيـــة اســتخدامها لمعالجـــة التقلبـــات الاقتصادية المختلفـــة .

٢- علم السياســية :

يــوجد هنـــاك اكثر من تعريف لعلم السياســـة فـــالبعض يعرفـــه بفـــن صناعة الممكن . وهـــو يبحـــث فـــي نظـــام الحكـــم والعلاقـــات المتبادلـــة ما بين أجهزة السلطة بعضها مع بعـــض ومـــا بينـــها وبيـــن الأفـــراد ولكـــي تمارس سلطـــات الحكـــم عملـــها بحاجـــة إلـــى مصـــادر أمـــوال وانفـــاق ، والمالية العامة تبحـــث فـــي نفقـــات وإيـــرادات ســلطات الدولـــة وأجهزتـــها المختلفة . ان طبيعة نظام الحكم سواء أكـــان ديمقراطـــي أم اســتبدادي يؤثـــر على المالية العامة فالأنظمة الديمقراطية تتوخـــى العدالـــة فـــي جبايـــة المـــال العام وتحرص ان يلبي الإنفاق العام الحاجات العامـــة وهـــذا ينعكـــس إيجابيـــا على العلاقة ما بين نظام الحكم والأفراد . أمـــا الأنظمـــة الاســتبدادية التـــي تجبى المال العام دون وجه حـــق وتنفقـــه لتلبيـــة الحاجـــات الخاصـــة تكـــون العلاقة فيها بين أجهزة السلطة والأفراد مشـــوبه بـــالتوتر وعـــدم الارتيـــاح . فالمالية العامة تؤثر على وضع الدولـــة السياســـي فأيـــة مغـــالاة فـــي فـــرض الضرائب أو الرسوم قد يؤدي إلى ثورات وقلاقل داخليـــة كذلـــك فـــان عـــدم أنفاق الأموال العامة لخدمة الصالح العـــام يـــؤدي إلـــى نفـــس النتيجـــة وفـــي بعض الحالات التي تلجأ فيها الدولة إلى الافتراض مـــن الخـــارج قـــد يـــؤدي

إلى فقدان استقلالها السياسي . وفي حالة إعداد الموازنة العامة فان بنودها تعكس التوجه السياسي لعمل الحكومة المستقبلي فوجود مؤشرات في بنود الموازنة العامة لزيادة التسلح أو لزيادة الإنفاق على التعليم يدل على ان الحكومة سياساتها إما نحو الحرب أو نحو التعليم . وفي جميع الأنظمة الديمقراطية يتم مناقشات في المجالس النيابية حول بنود الموازنة العامة النابعة من خلفيات سياسية فإقرار الموازنة العامة أو رفضها من قبل هذه المجالس هو بحد ذاته عمل سياسي . مما سبق نلاحظ أن العلاقة ما بين علم السياسة . والمالية العامة هي تبادلية ويرتبط كل منها بالآخر فيؤثر ويتأثر به .

٣- القانون :

يرتبط علم القانون بعلم المالية العامة بشكل وثيق ، وبإمكاننا ان نلاحظ هذا الارتباط وهذه العلاقة من خلال الهدف المشترك لكل منهما . فمن أهداف علم القانون ، تحقيق العدالة ما بين الأفراد بعضهم ببعض وما بين الأفراد وأجهزة الدولة وذلك لجميع أفراد المجتمع والعدالة هي حاجة عامة يسعى جميع المواطنين ان ينعموا بها . بنفس الوقت تهدف المالية العامة إلى تحقيق العدالة لجميع المواطنين من خلال تلبية الحاجات العامة (أمن ، دفاع ، شق طرق ، تنمية ...) كذلك من خلال خلق حالة من التوازن ما بين مصالح الفرد ومصالح المجتمع .

وكما هو معلوم فان للمالية العامة قالب تشريعي . فلا يجوز تنفيذ بنود الموازنة العامة من إيرادات ونفقات ، الا بتشريع يصدر من السلطة التشريعية في البرلمانات الديمقراطية فالضرائب أو الرسوم أو القروض ... الخ ، لا تفرض إلا بقانون كذلك الموازنة العامة لا تصدر إلا بقانون . ولكي نحافظ على المال العام ونضمن حسن التصرف به من قبل السلطة التنفيذية ونحاسب كل من يسئ استخدام المال العام ، لا بد من وجود " تشريع مالي " فبالقانون تحدد صلاحيات السلطة التنفيذية وكذلك السلطة التشريعية في فرض الضرائب وعقد القروض العامة والإعداد للموازنة وتصديقها وتنظيمها . ويوجد أيضا ما يطلق عليه " بالقانون الإداري " والذي يهتم بحسن سير المرافق العامة .

٤- علم الإحصاء :

لا يخلو علم من العلوم إلا ويستخدم الإحصاء في التحليل والقياس لاستنباط النتائج الرقمية . فالتحليل المنطقي للظواهر المختلفة ومنها المالية لا يكفي وحدة للوصول إلى نتائج منطقية بل بالإمكان استخدام النظريات الإحصائية المختلفة للوصول إلى نتائج اكثر دقة ومنطقية . فبنود المالية العامة تعتمد على علم الإحصاء فمثلا فرض الضرائب واحتسابها بحاجة إلى علم الإحصاء كذلك معرفة التطور السكاني ونسبة المواليد والوفيات ومتوسط الدخول ونسب الاستهلاك ومستوى المعيشة

بحاجة إلى علم الإحصاء وهذا كله ضروري للمالية العامة كي نعي الأرقام الواردة في النفقات العامة والإيرادات العامة .

الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

مر معنا ان من أهداف المالية العامة هو تلبية الحاجات العامة .
والحاجات العامة هي تلك التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة خاصة (فرديـة) .

اما الحاجات الخاصة فهي تلك التي يحقق إشباعها منفعة تعود على الفرد نفسه وليس على المجتمع .

ومن الصعب التميز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة (الفردية) وقد أشار كتاب المالية العامة إلى اكثر من معيار للتفرقة بينهما ، من هذه المعايير :

١- **من حيث التعريف** . وقد أشرنا أنفا إلى تعريف كل من الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

٢- **من حيث جهة تولي عملية الإشباع** . تتولى الدولة إشباع الحاجات العامة . وهي التي تقرر أي الحاجات له الأولوية في عملية الإشباع .

اما الذي يتولى إشباع الحاجات الخاصة فالفرد نفسه وهو الذي يقرر أي من الحاجات يرقى في سلم أولوياته .

٣- **من حيث جهة الإنفاق** : تقوم الدولة بالإنفاق لتلبية الحاجات العامة كالأنفاق على الأمن والدفاع والتطور والتحديث ...الخ

ويعتمد حجم إشباع الحاجات العامة على حجـــم الإنفـــاق الـــذي تشـــرف عليه وتتولاه الدولـــة .

ويقوم الفرد بالإنفاق علـــى تلبيـــة حاجاتـــه الخاصـــة ، ويعتمـــد حجـــم إشباع حاجاتـــه الخاصـــة (الفرديـــة) علـــى حجـــم دخلـــه وبالتـــالي إنفاقـــه ومقدرته على هذا الإنفـــاق .

٤- **من حيث حجم الاستهلاك .** فـــي الحـــاجـــــات العامـــة يقـــوم الأفـــراد بالانتفاع بها كل حســـب حاجتـــه . فالحديقـــة العامـــة تســـتخدمها حســـب حاجتك كذلك الجسور والطرقـــات ... الـــخ .

الحاجات الخاصة ينتفع منها الفرد بقدر مـــا يدفـــع مـــن ثمـــن لوســـائل الحصول عليـــها .

الوحدة الثانية

المــاليــة العــامــة في الأنظمة المختلفة

المالية العامة فــي الإســلام

ان الحديث عن النظام المالي في الإســلام ، لا يمكــن ان نوفيــه حقــه في هذا الجزء البسـيط مــن الكتــاب ، لــذا ســنحاول إلقــاء الضــوء علــى الإيرادات العامة والنفقات العامة في النظــام الإســلامي .

وقد بين الإسلام العناوين الرئيسية لكيفية حصــول الفــرد علــى المــال بالطرق المشروعة ، كي يلبي حاجاته وحاجات من هم فــي كنفــه ومــن هــم حوله ويعيش حياة كريمة . ويعتبر بيت المال ، المكــان الــذي تنصــب فيــه جميع موارد الدولة الإسلامية لتنفق فيمــا أمــر الله ســبحانه وتعــالى . وقــد ولد هذا البيت المالي الإسلامي بعد هجــرة الرســول " ﷺ " ، وثبــت ركــائز عمله زمــن الخليفــة عمــر بــن الخطــاب " ﵁ " ، اذا اتســعت الفتوحــات الإسلامية وكثرة اموال الدولـــة .

مصادر تمويل الدولة الإســــلامية .

١- **الــزكــاة** . وهي فريضة واحـــدى اركــان الإســلام الخمســة ، كمــا أنها تطهر النفس . ولولـــي أمــر المســلمين ان يلـــزم المســلمين بالزكــاء ويعين من يقومـــون علــى جبايتــها . وللوصــول اليــها اسلوبــــان : **الاول** أسلوب التــرغيــب بالثــواب والاجـــــر والحســــنات ، **والثــاني** اســلوب الترهيب من عذاب الله لمن امتنع عـــن دفعــها .

وتفرض الزكاة على كل شيء يعد اصلا من أصول المنافع المتبادلة في الحياة الدنيا ، عن الحيوان والأبل والبقر والغنم وما اشبهها ، ومن النقود الذهب والفضة وما شابه ذلك ، ومن الطعام التمر والحنطة والزبيب وما نحوها .

٢- **الخراج** . ويفرض على الأراضي التي فتحها المسلمون صلحا أو عنوة .

٣- **عشور التجارة** . وهي الضرائب على تجارة المسلمين وأهل الذمة وعلى أهل الحرب إذا مروا بتجارتهم في أرض المسلمين ، وذلك مقابل حماية الدولة الإسلامية للتجار وتجارتهم . وهي على المسلمين زكاة ، وعلى أهل الذمة فان عليهم في تجارتهم نصف العشر من قيمتها من الحول إلى الحول ، واما المحارب فعليه العشر الكامل .

٤- **الجزية** . مبلغ من المال يفرض على رؤوس أهل الذمة الذين دخلوا حوزة المسلمين . ولا يوجد تحديد لهذا المبلغ المالي ، فقد يزيد أو ينقص حسب الأوضاع والأحوال التي يقدرها والي المسلمين .

٥- **خمس الغنائم** . التي يستولي عليها لمسلمين من جيوش المشركين لله ولرسوله ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ، أربع أخماس الغنائم الباقية للمقاتلين في سبيل الله الذين حصلوا عليها .

أوجه الإنفاق العـــام :

١- الإنفــاق علـــى من لهم حق مـــــن الزكـــاة ، وهـــذا حـــق الله ســـبحانه وتعـــالى .

٢- الإنفاق علـــى الولـــــد والأهـــل وذوي القربــــــى ، بمـــا يتناســـب مـــع المقدرة على ذلـــك .

٣- الإنفـــاق كصدقـــة لمـــن هـــو بحاجـــة لـــها مـــن الفقـــراء والمســـاكين وابن الســـبيل .... .

٤- الإنفاق لخدمـــة المصلحـــة العامـــة . وذلـــك بعـــد الالتـــزام بأوجـــه الإنفاق الثـــلاث الأولى ، فقـــد يستـــثـــمر المـــال فـــي الصناعـــة أو الزراعة أو التجارة ، ...الـــخ .

٥- الإنفاق على مرافق الدولـــة وأمنـــها .

٦- الإنفاق على التنمية والتطوير والتحديـــث ... الـــخ .

المالية العامة في النظام الرأسمالي

يمكننا معالجة المالية العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين رئيسيتين : **الأولى** مرحلة الاقتصاد الحر و**الثانية** مرحلة التدخل . وسنقوم الآن بإعطاء الدارس فكره عن الطبيعة المالية في كل مرحلة على حده .

أولا : مرحلة الاقتصاد الحر (المالية العامة المحايدة) .

تتمثل الفكرة الرئيسية لهذه المرحلة في إعطاء الأفراد الطبيعيين والاعتباريين الحرية المطلقة لممارسة أي نشاط اقتصادي يريدونه ، ويكون الحافز لهؤلاء الأفراد هو تحقيق الربح ويتولى نظام السوق الحر تحديد مدى تقدم أو فشل عمل الأفراد ، وبهذه الوسيلة يمكن تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي وبهذا لا تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد ويقتصر تدخلها في الوظائف الرئيسية اللازمة لديمومتها والمحافظة على كينونتها كالمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وبناء المرافق العامة التي يحجم النظام الخاص عن القيام بها . فالدولة أذن هي التي تحرس نشاط الأفراد الاقتصادي من خلال المحافظة على الأمن ولا تستخدم المال العام للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فهي أذن مالية محايدة ، وهذه هي أهم المبادئ التي يرتكز عليها هذا النظام .

نستطيع ان نحدد **أسس المالية العامة المحايدة** بالنقاط التالية :

١- تستخدم النفقات العامة في مجال الوظـــائف الرئيســية للدولـــة .

٢- المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هي الضرائـــب . فــلا يتــم اللجــوء إلى مصادر أخرى كـــالقروض أو الإصـــدار النقــدي الجديــد لان فـــي ذلك منافسة للأفــراد .

٣- يتم جبايـــة الإيــرادات العامـــة بـــهدف تمويـــل النفقـــات العامـــة دون استخدامها لتحقيق أهداف الدولـــة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة والسياســية والماليـة .

٤- تمتـــاز الموازنـــة العامـــة بصغـــر الحجـــم وبمبـــدأ التــــوازن أي ان تتساوى الإيرادات العامة مع النفقـــات العامـــة .

ثانيا : مرحلة التدخل (المالية العامـــــة المتدخلـــة) .

عانى النظام الرأسمالي من أزمـــــات اقتصاديـــة حـــادة عجـــز أســلوب المالية العامة المحايدة من حلها . وكان من ابرز هـــذه الأزمـــات تلــك التــي ظهرت سنة ١٩٢٩ والمعروفـــة بالكســـاد العـــالمي الكبـــير . فجـــاء علمـــاء الاقتصاد وطالبوا بتدخـــل الدولـــة لمواجهـــة هـــذه الأزمـــات ، وكـــان علـــى رأسهم كينز الذي عبر عن رأيه في كتابـــه " النظريـــة العامـــة فـــي التشـــغيل والفائدة والنقـــود " ســـنة ١٩٣٦ ودعـــى الدولـــة إلـــى التدخـــل فـــي الحيـــاة الاقـــتصاديـــــة والاجتماعيــــة لتحقيــق الأهـــداف المختـــــــلفة ، دون ان يعني ذلك التحول إلى النظام الاشــــتراكي بـــل مـــع المحافظـــة علـــى أســـس النظام الرأسمالي ، وأصبــــح دور الدولـــة يتعـــدى الأمـــن والدفـــاع ، شـــمل تقديم الخدمـــات العامـــة كـــالتعليم والصحـــة ، واســـتغلال المـــوارد وإنشـــاء المشاريع الإنتاجيـــة لزيـــادة ثـــروة المجتمـــع ، والحصـــول علـــى القـــروض

بالإضافة إلى الضرائب والرسوم والغرامات ، وتأميم الصناعات وتملك عناصر الإنتاج .

من هناء جاءت فكرة المالية العامة المتدخلة والتي تقوم على الأسس التالية :

١- اعتبار الإيرادات العامة والنفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية .

٢- تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية التي تظهر في الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي فيمكننا تخصيص فائض الموازنة المتحقق فترة الازدهار لتغطية العجز المتحقق فترة الكساد .

٣- اصبح هدف الموازنة العامة ليس تحقيق التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات بل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي . فبالإمكان اللجوء إلى الإصدار الجديد في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الإنفاق العام أو أحداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي . وقد يكون ذلك على حساب التوازن الحسابي للموازنة .

٤- لم تعد الضريبة أداة لتمويل الإيرادات العامة فقط بل استخدمت أيضا لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

٥- كبر حجم الموازنة العامة ، لتعدد مصادر الإيرادات كذلك لزيادة اوجه الإنفاق .

ومن الأسباب التي دعت الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية والمالية والاجتماعية :

١- الأزمات الاقتصادية المتكررة التـــي عـــانى منـــها النظـــام الاقتصـــادي الرأســمالي .

٢- الاستقلال السياسي ، فللمحافظة على هذا الاستقلال ولضمان الاســـتقرار السياسي للدولة ارتأت أن تتدخل في جميع مناحي الحيـــاة الأخـــرى وان تخصص مبالغ طائلة من الموازنة العامة لهذا الغرض .

٣- زيـــادة مســـتوى الرفـــاه والانتعـــاش . فـــزادت العنايـــة بالأمومــــة والطفولــــة وبالمســـنين وبالضمـــان الاجتمـــاعي ... الـــخ ، والــــذي تتولاه الدولـــة .

٤- الزيادة المضطرده في عدد السكان فهذا بحاجـــة إلـــى مراكـــز صحيـــة واجتماعية وبحاجة إلى خدمـــات بأنواعـــها .

٥- الإقبال على التعليم مما يزيد من وعـــي المواطـــن وثقافتـــه ، فوجـــدت الدولة نفسها مسؤولة أمامه عن كثير مـــن الإعمـــال , وعجـــز القطـــاع الخاص في ذلك لوحـــده .

٦- ارتفاع مســـتوى المعيشـــة كذلـــك ارتفـــاع الأســـعار خاصـــة للمـــواد الأساسية ممـــا جعـــل الدولـــة مضطـــرة للتدخـــل مـــن خـــلال الدعـــم الحكومي والمساعدات الحكوميـــة .

٧- إحجام القطاع الخاص عن ممارســـة بعـــض الإعمـــال خاصـــة تلـــك التي لا تحقق أرباحا بل هدفـــها تلبيـــة الحاجـــات العامـــة مثـــل الدفـــاع والسياسة الخارجيـــة كذلـــك المحافظـــة علـــى البيئـــة والبحـــث عـــن مصادر طاقه جديدة والتي هي من نتاج التقـــدم العلمـــي الصنـــاعي .

المالية العامة في النظام الاشتراكي

في البداية لابد من الإشارة إلى ان هذا النظام قد اثبت فشله من خلال انهيار الاتحاد السوفيتي السابق والدول التي عملت بإمرته . ومع ذلك فلا ضير ان يتعرف القارئ على طبيعة النظام المالي في ذلك النظام خاصة إذا علمنا ان بعض الدول النامية ما زالت ترفع شعارات هذا النظام كذلك بعض الأفراد .

من أهم خصائص هذا النظام ان ملكية وسائل الإنتاج تعود للدولة وحدها ، فجميع الاستثمارات تقوم بها الدولة فلا وجود للقطاع الخاص وبالتالي فان السياسات العامة تسيطر عليها الدولة وليس القطاع الخاص . ومن هنا فان التخطيط فيها مركزي أي ان الدولة بمؤسساتها هي التي تخطط للتجارة والاستثمارات والمال والتعليم ...الخ ، وعلى جميع الوحدات الإنتاجية ان تنفذ ما خطط له . والأسعار للسلع والخدمات تحدد أيضا مركزيا فلا مجال لنظام السوق ان يحددها .

بعد هذا التوضيح البسيط والمختصر عن طبيعة هذا النظام نستطيع وباختصار أيضا ان نحدد خصائص المالية العامة في النظام الاشتراكي :

١- المصدر الرئيسي للإيرادات العامة هو القطاع العام وليس الضرائب لان الملكية لعناصر الإنتاج للدولة كما أسلفنا .
٢- كبر حجم النفقات الاستثمارية وذلك للحصول على إيرادات ، مع العلم ان النفقات الاستثمارية للدولة أيضا .
٣- القروض الداخلية شبه إجبارية أما القروض الخارجية فهي من الدول الاشتراكية الأخرى .

المالية العامة في الدول النامية

يجدر بنا قبل الحديث عن المالية العامة في الدول النامية ان نتعرف على خصائص الدول النامية . فقد ظهر بعد الحرب العالمية الثانية دول متقدمة تمتاز بالتقدم والتطور الاقتصادي والرفاه الاجتماعي وارتفاع مستوى المعيشة ودول متخلفة أو ما يطلق عليها بدول العالم الثالث أو الدول النامية . هذه الأخيرة امتازت بما يلي :

١- تدني متوسط دخل الفرد وبالتالي تدني الدخل القومي . إذ يبلغ متوسط دخل الفرد في معظم هذه الدول ٢٠٠$ سنويا .

٢- عدم مساهمة القطاع الصناعي إلا بنسبة ضئيلة جدا من الناتج القومي الإجمالي مع الاعتماد على الصناعات التحويلية والخفيفة وليس الصناعات الثقيلة .

٣- يحتل القطاع الزراعي نسبة عالية من الناتج القومي الإجمالي . مع اعتماد هذا القطاع على الأدوات الزراعية القديمة . مما يجعل إنتاجية هذا القطاع منخفضة .

٤- عدم وجود نظام اقتصادي واضح المعالم ، إذ نجد اكثر من نظام إنتاجي في نفس الوقت ، فهو اذن نظام خليط يجمع بعض خصائص النظام الرأسمالي إلى جانب بعض خصائص النظام الاشتراكي إلى جانب بعض خصائص النظام القبلي أو الرعوي أو الإقطاعي ...الخ .

٥- اعتماد هذه الدول على المساعدات المالية والفنية الخارجية مما أدى إلى التبعية درجة الاقتصادية والسياسية للخارج .

٦- انخفاض الاستثمار الإنتاجي وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك إذ بلغ في الأردن ٩٠% من دخل الفرد .

٧- انتشار البطالة ، الفقر ، الأمية ، الأمراض .

٨- زيادة نسبة الولادة وعدد أفراد الأسرة كذلك كثرة عدد الوفيات خاصة من الأطفال .

بعد التعرف على بعض خصائص الدول النامية يمكننا ألان التطرق إلى **خصائص المالية العامة في هذه الدول** والمتمثلة في :

١- انخفاض الاقتطاع الضريبي . إذ لا يشكل إلا نسبة ضئيلة جدا من الناتج القومي الإجمالي لا تتعدى الـ ١٨% وذلك مقارنة بالدول المتقدمة التي يشكل فيها الاقتطاع الضريبي نسبة تصل إلى ٣٥% من الناتج القومي الإجمالي . مع ملاحظة ان الضرائب الغير مباشرة ، هي التي تساهم في هذه النسب في الدول النامية ولا يعتمد على الضرائب المباشرة . إذ تشكل الضرائب غير المباشرة في الدول النامية ما بين ٥٣% - ٩٠% من الإيرادات الضريبية في حين تشكل ما بين ٢٩% - ٤٢% في الدول المتقدمة .

ويعود السبب في ذلك إلى انخفاض دخول الأفراد في الدول النامية وإنفاق الجزء الأكبر من هذه الدخول على الاستهلاك . كما ان التجارة الخارجية تساهم بنسبة كبيرة في النتاج القومي الإجمالي وبالتالي يعتمد على الضرائب الجمركية .

يضاف إلى ذلك ان هذه الدول تعاني من عدم توفر جهاز أداري كفؤ ، مما يعرقل عملية تطبيق القوانين الضريبية ، هذا إلى جانب انخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين .

٢- تستخدم النفقات العامة في المجالات الاقتصادية الأساسية مثل شق وتعبيد الطرق ، وانتشاء السدود وامتلاك وسائل النقل ، كما انها تستخدم في المجالات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة والإسكان .

٣- صغر حجم الموازنة العامة مقارنة بالدول الرأسمالية المتقدمة وذلك لضيق مصادر الإيرادات وبالتالي لعدم التوسع في مجال الإنفاق .

٤- العجز المستمر في الموازنة العامة ، والذي يعود لأكثر من سبب ، منها سوء استخدام المال العام وانعدام الرقابة على الإنفاق في اكثر الحالات والاعتماد على القروض الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها والذي لا يتم من خلال الاعتماد على المشاريع الإنتاجية بل على حساب بنود الموازنة العامة .

الوحدة الثالثة

الإيـــــرادات العــــامــــــة

تعتبر الإيرادات العامـــة جــزء رئيســي مــن مفــهوم الماليــة العامــة وخطوة مهمة من الخطوات التي يجب علــــى الدولــة مــن خــلال مجالســها النيابية ، القيام بها . وقد تعددت آراء مفكــري الماليــة العامــة حــول **تقســيم الإيرادات العامة** واجمع معظمهم على تقســـيمها إلـــى :

١- **الإيرادات السيادية** : وهــــي تلــك الإيــرادات التــي تحصــل عليــها الــدولة بــــالالزام اســتنادا علــى الســلطة الســيادية للدولـــة . مثــل الضرائب ، الغرامات ، الرســوم ... الــخ .

٢- **الإيرادات غــير الســيادية (الاقتصاديــة)** : وهــي تلــك الإيــرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتــها شــخص اعتبــاري قــانوني . مثــل الإيــرادات الناجمـــة عــن تــأجير العقــارات التــي تملكــها الدولــــة والقروض والهبات ...الــخ .

وقد اجتهدت الدول للبحث عــــن مصــادر تمويــل للموازنـــة العامـــة ، وهذه المصادر تتجدد وتتنوع وتختلف من دولـــة لأخــرى مــن حيــث العــدد أو التسميات ولأغراض النهج الأكاديمي سوف نركـــز علـــى الأنــواع التاليــة من الإيــرادات :

- الإيرادات من أملاك الدولــــة .
- الإيرادات من الضرائـــب .
- الإيرادات من القــروض .

- الإيرادات من الرسوم والغرامـــات والأتـــاوات .

الإيرادات من أملاك الدولة

يطلق على هذا النوع من الإيـــرادات العامـــة بـــالدومين وينقســـم الدومين الحكومي إلـــى :

١- **الدومين العام** . ويتكون هذا النوع من كل مـــا تملكـــه الدولـــة ويخضـــع للقانون العام ويخصص أيضا لتلبية الحاجـــات العامـــة مثـــل الطـــرق ، والحدائق والساحات العامة والشـــواطئ والأنـــهر والمتـــاحف ...الـــخ ، وتقوم الدولة بالإنفاق على صيانة هـــذه المرافـــق والمحافظـــة عليـــها . وقد نجد بعض الدول تفرض رسوم رمزية لمـــن يرغـــب الانتفـــاع مـــن هذه المرافق والبعض الأخر من الدول قد لا يفعـــل ذلـــك .

٢- **الدومين الخاص** . يتكـــون هـــــذا الـــــنوع مـــــن كـــل مـــا تملكـــه الدولة ملكية خاصـــة ولا يخضـــع للقـــــانون العـــام كمـــا لا يخصـــص للمنفعة العامـــــة . وتعتـــبر ملكيـــة الدولـــة هـــذه باعتبارهـــا شـــخص اعتباري ، وتتصرف بهذا النـــــوع مـــن الملكيـــة كالشـــخص الطبيعـــي تماما . فتستطيع ان تبيعها أو ترهنها ...الـــخ . وهـــذا يعتـــبر مصـــدر مالي مهم للدولـــة .

تتمثل الإيرادات من أملاك الدولة من مصـــادر كثـــيرة منـــها :

- الإيرادات العقاريـــة .
- الإيرادات الماليـــة .
- الإيرادات الصناعيـــة .

- الإيرادات التجارية .
- الإيرادات الخدمية .

الإيرادات العقارية .

وهي تلك الإيرادات الناجمة عن ملكية الدولة للمناجم والغابات والأبنية والأراضي ، وبإمكان الدولة ان تزرع الأراضي أو تؤجر المباني .

مع مرور الزمن تقلصت ملكية الدولة للعقارات خاصة الأراضي الزراعية منها ، إذ ان نظام السوق الحر يدعو إلى الخصخصة وترك الحرية للأفراد بالتملك . وهناك اكثر من طريقة تتملك الدولة من خلالها العقارات ، منها القوانين التي تسمح للدولة ان تتملك الأراضي وتضع يدها عليها ، ومنها الثورات مثل الثورة البلشفيه سنة ١٩١٧ وقبلها الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٧ ، ومنها عن طريق الشراء كما حصل مع أمريكا التي اشترت ولاية لويزيانا من فرنسا سنة ١٨٠٣ وولاية ألا سكا من روسيا سنة ١٨٦٨ .

الإيرادات المالية .

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية واذونات الخزينة والاسهم والفوائد من القروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو المؤسسات أو الدول الأخرى والفوائد التي تحصل عليها الدولة جراء إيداع أموالها في البنوك . بعض الدول تحتكر العمل المصرفي بأكمله مثل الدول الاشتراكية السابقة وبعض الدول النامية

التي تنهج نهجها ، وكذلك فرنسا وبريطانيا والدول الاسكندنافيه التي تحتكر أعمال المصارف الكبرى .

الإيرادات الصناعية .

وهي إيرادات تحصل عليها الدولة من القطاع الصناعي . فالدولة باعتبارها شخص اعتباري تستطيع ان تنشئ صناعات وتمتلكها وتستطيع بسيا. ها القانونية ان تؤمم صناعات قائمة أصلا كما وبإمكانها ان تدخل مع القطاع الخاص كشريك في المجال الصناعي ضمن اتفاقيات بينهما . وقد نجد الدولة مضطرة ان تدخل المجال الصناعي وذلك لطابع السرية التي يجب ان تتسم به بعض الصناعات ، ولا مجال هنا للقطاع الخاص مزاولتها ، خاصة تلك التي تخص أمن الدولة . ويوجد أيضا بعض الصناعات الغير مربحة مقارنة بتكاليف إنشائها المرتفعة ، فتجد الدولة نفسها مضطرة لمزاولتها مثل بناء الجسور والسدود والسكك الحديدية ...الخ .

اما الطرق التي من خلالها تقوم الدولة باستغلال المشاريع الصناعية فهي :

١- طريقة الاستثمار المباشر .

حسب هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء مشاريع صناعية خاصة بها ، تدر عليها دخلا ماليا وتقوم بإدارتها واستثمارها كما هو الحال في القطاع الخاص .

هذا النوع من المشاريع يكـــون لـــه اســتقلاله المـــالي والإداري ، لـــذا يكون مستقل بميزانيته الخاصة . لكن في وقتنـــا الحـــاضر أصبحـــت الـــدول تتخلى بالتدريج عن ملكيتها للصناعات مـــن خـــلال الخصخصـــة .

٢- طريقة المشـــاركة .

حسب هذه الطريقة تدخل الدولة كشـــريك مـــع القطـــاع الخـــاص فـــي المجالات الصناعية . وذلك بهدف الاســـتفادة مـــن خـــبرة القطـــاع الخـــاص في التـــنافس والتسويق وتحقيـــق الأربـــاح .

تكون المشـــاركة حســـب بنـــود الاتفاقيـــة المبرمـــة مـــا بيـــن الدولـــة والقطاع الخاص ، إذ تتضمن هذه الاتفاقية مثلا نســـبة مســـاهمة كـــل طـــرف في المشروع ، وكيفية توزيع الأربـــاح واســـلوب الإدارة ...الـــخ .

وفي العادة تكون حصة الدولة اكثر من النصـــف وذلـــك حتـــى يتســـنى لها من السيطرة على الإدارة وبالتالي اتخـــاذ القـــرار .

ونلاحظ الآن ان الكثير من الدول النامية قـــد بـــاع جـــزء أو كـــل مـــن رأسمال الصناعات التي يملكـــها إلـــى مســـتثمرين مـــن القطـــاع الخـــاص ، وذلك حسب الظروف التي يمر بها كـــل بلـــد .

هـــذه الطريقـــة قـــد تكـــون ناجعـــة فـــي بعـــض الـــدول خاصـــة ان تضافـــر رؤوس الأمـــوال الحكوميـــة والخاصـــة قـــد يـــؤدي إلـــى تطويـــر الصنـــاعـــات ويدخلهـــا في مجـــال التنـــافس العـــالمي . كمـــا ان القوانيـــن قد تساعد فـــي عمليـــة التصديـــر والتطويـــر ، لان الدولـــة شـــريك ويهمـــها تطوير مجال عملها . وبنفـــس الوقـــت فـــان أي خســـارة يتحملـــها الجانبـــان كل حسب حصتـــه .

٣- اسلوب التـــأميم .

التـــأميم هـــو نقـــل الملكية من القطاع الخـــاص إلـــى القطـــاع العـــام (للدولة) . بمبادرة من قبل الدولـــة ضمـــن القوانيـــن التـــي تسـنها . وفـــي المجال الصناعي يعني نقل ملكية المشاريع الصناعيـــة مـــن القطـــاع الخـــاص إلى القطاع العـــام .

وينقسم التأميم إلـــى :

أ- **التأميم الكلي** . حسب هذه الطريقـــة تقـــوم الدولـــة بنقـــل ملكيـــة جميع الصناعات من القطاع الخاص إلـــى القطـــاع العـــام وذلـــك بموجـــب القوانيـــن التـــي تضعـــها وبصفتـــها صاحبـــة الســـيادة القانونية على أراضيـــها . هـــذا الأســـلوب اتبـــع فـــي منظومـــة الدول الاشتراكية الســـابقة والـــذي تلاشـــى مـــع انـــهيار الاتحـــاد السوفيتي الســـابق .

ب- **التأميم الجزئي** . حسب هذه الطريقة تقـــوم الدولـــة بنقـــل ملكيـــة بعض الصناعـــات مـــن القطـــاع الخـــاص إلـــى القطـــاع العـــام بموجب القوانين التي تصدرهـــا الدولـــة . هـــذا الأســـلوب اتبـــع في الدول النامية التي انتـــهجت الطريـــق الاشـــتراكي . والـــذي اصبح يتلاشى بالتدريج في وقتنا الحـــالي بعـــد ان تحولـــت هـــذه الدول وبالتدريج إلى نظام الســـوق الحـــر .

فالتـــأميم مرحلـــة تاريخيـــة مـــرت بـــها الـــدول ، خاصـــة مـــع ظهور الثورات القومية سواء فـــي فرنســـا وبريطانيـــا أو فـــي روســـيا

ودول أوروبا الشرقية وبعـــض الـــدول الناميـــة ومنـــها بعـــض الـــدول العربية . وفي هذه الحقبة التاريخية التــــي نعيــش تغــيرت المعطيــات والظروف ، واصبح نظام السوق الحـــــر هـــو المســيطر الأوحــد فـــي العالم ، لذا لم يعد لطريقة التأميم دور يذكـــــر كوســيلة لدخــول الدولـــة المجال الصنـــاعي .

٣- طريقة منح الامتيـــاز .

الامتياز يعني ان تمنح الدولة ، جهــــة أخــرى (فــرد ، هيئــة ، دولة) من الداخل أو الخــــارج الحــق فــي اســتثمار أحــد المشــاريع الصناعية أو الموارد الطبيعية وذلــــك ضمــــن شــروط يتضمنـــها عقــد مبرم بين الطرفيـــن .

ومن ضمـــــن بنــود العقــد ان تتولـــى الجهـــة الحاصلـــة علـــى الامتـــياز تمــويل وادارة المشـــروع وان تتحمـــل أي مخـــاطر تـــترتب علـــى ذلـــك ، كمـــا ويتضمـــــن مـــدة الامتيـــاز علـــى ان تعــود الملكية في نهاية الفــترة المحـــددة للدولـــة ذات الســيادة . كمـــا ويتـــم الاتفاق على كيفية حصول الدولة على العوائـــــد الماليـــة جـــراء منحـــها الامتياز ...الـــخ .

ونلاحظ ان الكثير مـــن الـــدول الناميـــة قـــد فعلــت ذلــك تجـــاه شركات النفط أو شركات استغلال المعـــــادن بأنواعـــها .

الإيرادات من الخدمـــات .

بعض الدول تحتكر بعض أنواع النشـــاط الخدمـــي مثـــل خدمـــات التأمين ، وخدمات المسارح ، وهذا يعتـــبر مـــورد هـــام للدولـــة . اتبـــع هذا الاسلوب الدول الاشتراكية السابقة وبعض الـــدول الرأســـمالية مثـــل فرنسا التي تحتكر بعض أنواع التـــأمين كذلـــك بعـــض الـــدول الناميـــة التي تنهج الطريق الاشتراكي ومنها بعض الـــدول العربيـــة .

الإيرادات التجاريـــة .

بعض الدول تمارس النشـــاط التجـــاري بالاســـتيراد والتصديـــر والبيـــع والشراء كما هو القطاع الخاص . وبعضها قـــد يحتكـــر العمـــل التجـــاري (سواء التجارة الخارجة أم الداخلة) ، بأكملـــه . خاصـــة الـــدول الاشـــتراكية السابقة أو بعض الـــدول الناميـــة ذات التوجـــه الاشـــتراكي . وفـــي الوقـــت الحالي أصبحت هـــذه الـــدول تســـمح للقطـــاع الخـــاص ان يتولـــى اســـتيراد وتصدير الكثير من السلع التي كانت الدولـــة تحتكرهـــا .

الوحدة الرابعة

الإيرادات من الضرائب

تعتبر الضرائب أهم مصدر من مصادر الايرادات العامة للدولة هذا إلى جانب الرسوم ، والغرامات . وقد عرفت الدول والإمبراطوريات القديمة الضرائب منذ القدم ، كما مر معنا في الوحدة الأولى من هذا الكتاب ، وما زالت تستخدم إلى وقتنا الحالي ، علما بان مفهوم الضرائب واسلوب جبايتها وتصنيفها وتحديد سعرها لم يستخدم في الماضي كما هو الحال في وقتنا الحاضر . ولاهمية الضرائب بالنسبة للموازنة العامة ، ولوفرة حصيلتها ومرونتها ، سوف نخصص الجزء الاكبر من هذا المؤلف لشرحها ، مع العلم ان جميع دول العالم تقوم بتطبيقها ، ولكن بسعر واسلوب ونوع مختلف من دولة لاخرى . وسنركز في شرحنا على الامور الضريبية التالية :

- تعريف الضريبة .
- عناصر الضريبة .
- أهداف الضرائب .
- القواعد الأساسية للضرائب .
- التنظيم الفني للضرائب .
- تصنيف الضرائب .
- طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة .
- حساب الضريبة .
- التهرب الضريبي .

- الإعفاء الضريبـــي .
- آثار الضرائـــب .

تعريف الضريبـــة .

الضريبة عبارة عـــن اقتطـــاع نقـــدي جـــبري تفرضـــه الدولـــة علـــى المكلفين وفقا لقدراتهم ، بطريقة نهائية وبـــلا مقـــابل وذلـــك لتغطيـــة الأعبـــاء العامة وتحقيق أهداف الدولة المختلفـــــة .

عناصر الضريبـــة .

١- الضريبة تفرض بصورة نقدية . فهي تجبـــى بصـــورة نقديـــة . ونحـــن نعلم انه في العصور القديمة والوســـطى كـــانت تجبـــى بصـــورة نقديـــة أم عينيه . امـــا الان فليـــس مـــن المعقـــول ان تقـــوم الدولـــة بجبايـــة الضرائب بصورة عينية (قمح ، أبقـــار ، حمضيـــات ...الـــخ) .

٢- الضريبة فريضة جبريـــــة . فالدولـــة هـــي الجهـــة الوحيـــدة المخولـــة بفرض الضريبـــــة ويتـــم ذلـــك بالقـــانون وبصفـــة جبريـــة بمعنـــى ان المكلف ليس حرا في دفعها مـــــن عدمـــه بـــل هـــو ملـــزم بـــالدفع وإن امتنع عن ذلك يعتبر متهرب من الضريبة بنـــــص القـــانون .

٣- الضريبة فريضة نهائية . بمعنى لا يســـتطيع المكلـــف دافـــع الضريبـــة المطالبة باسترجاع المبلغ الضريبي المدفـــــوع مـــهما كـــانت الظـــروف والأحوال . وهذا المفهوم يختلف عـــــن مفـــهوم الاعـــتراض الضريبـــي الذي سنتطرق له فيما بعـــد . فـــهنا نتحـــدث عـــن المبلـــغ الـــذي اقـــر المكلف به وتم دفعه فعـــلا .

٤- الضريبة تفرض بلا مقابل . فــلا يتوقــع المكلــف دافــع الضريبـــة ان تعود عليه بمنفعة خاصة مباشرة . ولكن المنفعـــة تعــود عليــه بشــكل غير مباشر بصفته عضو في المجتمع ، مـــن خــلال المنفعــة العامــة التي تعود على جميـــع المواطنيــن . فليــس مــن المنطــق ان يطلــب المكلف أي نفع مقابل دفعة للضريبـــة .

٥- الضريبة لها أهداف . فعندما تفــرض الدولــة الضرائــب فانــها تضــع نصب عينيها أهداف محددة ، قد تختلـــف مــن دولــة لاخــرى حســب الظروف التي تعيشها كل دولة منفردة وبشكل عـــام فــإن مــن **أهــداف الضرائــب :**

أ- أهداف ماليـــة .

بمعنى الحصـــول علـــى الأمـــوال (الضرائــب كمصــدر للإيــرادات العامة) لتغطية النفقات العامــــة بعــد رفــد خزينــة الدولــة بالمــال . ونحن نعلم ان أي التزام بنفقة لا بـــد ان يكــون لــه مصــدر تمويــل . فالضرائب تعد من أهم هذه المصــــادر .

ب- أهداف اجتماعيـــة .

ففـــي وقتنــا الحـــالي تســتطيع الدولــة ان تســتخدم الضريبــة كـــأداة لمعالجة الكثير من المشاكل الاجتماعية منها علـــى ســبيل المثــال :

١- التحكم في النسل . وهذا إجراء نســـبي ، إذ تســتطيع الدولــة ان تحقــق السياسة السكانية مـــن خــلال الضرائــب . فقــد نجــد بعــض الــدول خاصة التي تملك مســـاحات شاســعة مـــن الأراضــي مثــل اســتراليا والسعودية وعدد السكان فيها قليل نسبيا ، تتوجه نحـــو زيـــادة الســكان وتشجيع زيادة المواليد ، فقد تحفز ذلك مـــن خــلال الضرائــب وذلــك

بتخفيض معدل الضريبة كلمـــا زاد عـــدد أفـــراد الاســـره أو بتخفيـــض الضرائب على الدخـــول .

اما الدول التي تتوجه نحـــو تخفيـــض عـــدد الســـكان وتقليـــل المواليـــد مثل الصين فقد تلجأ إلـــى زيـــادة معـــدل الضريبـــة كلمـــا زاد عـــدد أفـــراد الاسره أو زيادة الضرائب علـــى الدخـــول .

٢- إعادة توزيع الدخل والثروة ومنع تكتل الـــثروات بيـــد فئـــة قليلـــة مـــن المجتمع وذلك من خلال فرض الضرائـــب علـــى الـــثروات كمـــا هـــو الحال في فرنســـا وألمانيـــا وبعـــض الـــدول الاســـكندنافية أو تطبيـــق التصاعد بالضرائب أو زيادة معـــدل الضرائـــب علـــى الســـلع الكماليـــة التي يقبل عليها نسبة كبيرة مـــن الأغنيـــاء .

وبهـــذه الطـــريقة يتحمـــل الأغنيـــاء العـــبء الأكـــبر مـــن الضرائـــب مما يقلل من الدخل المعد للإنفاق ، اما الفقراء فـــلا تصيبـــهم الضرائـــب ممـــا يعني إمكانية زيادة الدخل المعد للإنفاق بالنســـبة لـــهم .

٣- الحد من الظواهر الاجتماعية السيئة . فبعض السلع قـــد تكـــون منافيـــة للعـــادات والتقـــاليد أو ذات تـــأثير ســـلبي مـــن الناحيـــة الاجتماعيـــة ، فتحاول الدولة ان تحد من انتشارها لا بل محاربتـــها فتلجـــأ إلـــى اكـــثر من وسيلة لتحقيق هـــذا الـــهدف ومنـــها الضرائـــب ، إذ تقـــوم بزيـــادة الضرائب على هذا النوع مـــن الســـلع للحـــد مـــن شـــرائها ، كفـــرض الضرائب على الكحول أو الدخان ...الخ . ونحن نقـــر بـــان اثـــر هـــذه

الطريقة قد يكون نسبي ، إذ الكثير من الأشخاص لا يتركون استهلاك السلع التي اعتادوا عليها مهما ارتفع ثمنها .

٤- حل مشكلة المساكن . نلاحظ بأن عدد السكان في العالم في زيادة مضطردة إذ يولد عشرين طفلا في كل دقيقة وهؤلاء بحاجة إلى رعاية ومسكن وتعليم ...الخ .

فتعمد الدولة للاستثمار إلى إعفاء المستثمرين في قطاع الإسكان من الضرائب كتشجيع لهم للاستثمار في هذا المجال وتوفير المساكن للمواطنين . كما وتعفي أصحاب المساكن من الضرائب لتشجيعهم على البناء .

ج- أهداف اقتصادية .

تتنوع الأهداف الاقتصادية التي تركز الدول لتحقيقها . فمنها الأهداف المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية ومنها الأهداف المرتبطة بالأزمات الاقتصادية أو الاستثمار الاقتصادي ...الخ .

بعض الدول تستخدم الضرائب لتحقيق ما ذكر من أهداف . فمثلا قد تستخدم الضريبة لتحفيز الادخار والاستثمار من خلال تخفيض الضرائب أو إلغائها على الاستثمارات المالية المتنوعة أو على صناديق الادخار أو على عوائد اذونات الخزينة وسندات التنمية .

وقد تستخدم الضرائب لتشجيع بعض القطاعات الاقتصادية مثل قطاع الصناعة أو السياحة أو الزراعة ...الخ ، وذلك بتخفيض الضرائب على مستلزمات الإنتاج في هذه القطاعات وعلى منتوجاتها . مما يحفز الاستثمار فيها أو التوسع في الاستثمارات القائمة . إلى جانب

ما ذكر يمكن للضريبة ان تخفف من الأزمـــات الاقتصاديـــة خاصـــة الركـــود الاقتصادي والازدهار الاقتصـــــادي .

فيما يتعلق بالركود الاقتصادي فهو الحالة التـــي تنخفـض فيـها القـوة الشرائية للأفـراد والمؤسسـات وبالتـالي ينخفـض الاسـتهلاك ممـا يتبعـه مباشرة تكدس البضائع والسلع المنتجـة . فعلـى الدولـة والحـال كذلـك ان تزيد من الدخل المعد للإنفـاق لزيـادة القـوة الشـرائية وزيـادة الاسـتهلاك والمبيعات وذلك بتخفيض الضرائب أو إلغائها علـى السـلع الأساسـية مثـل الطحين والخبز والحليب والسـكر ...الـخ . إلـى جـانب تخفيـض ضريبـة الدخل في اجزائها الأولى وزيادة الإعفـاءات الضريبيـة التـي ينـص عليـها القانون الضريبـي .

اما فيما يتعلق بالازدهار الاقتصـادي فـهو الحالـة التـي يزيـد فيـها الطـلب على السلع والخدمات بسـبب ارتفـاع الدخـول . فعلـى الدولـة ان تـتبع بعض الإجراءات التـي مـن شـأنها ان تقلـل مـن الدخـول ومـن القوة الشرائية للأفراد وبالتالي يقل الطلـب علـى السـلع والخدمـات وذلـك من خلال زيـادة الضرائـب علـى الدخـل خاصـة فـي أجزائـه الأولـى وتخفيض أو إلغاء الدعم الحكومي ممـا يقلـل مـن الدخـل المعـد للإنفـاق وبالتالي المقدرة على الشـراء .

القواعد الأساسية للضريبـة .

كي نسـتطيع ان نحقـق الأهـداف المرجـوة مـن الضرائـب والتـي أشرنا اليها آنفا ، لا بد من وجـود بعـض الأسـس والقواعـد الثابتـة التـي ترتكز عليها الضرائب ، وهذه القواعد التي جاء بـها أدم سـميث هـي :

١- **العدالة** . يجب ان تكون الضرائب عادلة من حيث مساهمة المكلفين في دفع الضرائب كل حسب مقدرته وبما يتناسب مع حجم دخله . فمن يحصل على دخل مرتفع يساهم بنسبة تتلائم مع هذا الدخل وبالمقابل ينعم هو وامواله بالأمن والاستقرار والحماية . اما أصحاب الدخول الأقل فيساهمون بنسبة اقل وقد يتم إعفاء المعدمين منهم . وبهذا تتحقق المساواة بين رعايا المجتمع حسب رأي أدم سميث .

٢- **اليقين** . بمعنى ان تكون الضريبة واضحة من حيث المقدار وموعد الدفع وكيفية الدفع . فلا يصح ان يكون المكلف مغيب عن كل ما ذكر ، بل يجب ان يطلع على كل الأمور المتعلقة بالضريبة سواء سعرها أو مقدارها أو وقت توريدها ...الخ . حتى لا يقع في تناقض مع المقدر أو المحصل الضريبي . وهذا بحد ذاته حافز للمكلف للالتزام بالقوانين الضريبية .

٣- **الملاءمة** . يجب ان تجبى الضريبة في الوقت والطريقة التي تلائم المكلف . وعكس ذلك قد يؤدي إلى التهرب الضريبي . فمثلا الوقت الملائم للمكلف إذا كان موظفا لاقتطاع الضريبة من دخله هو الوقت الذي يحصل فيه على هذا الدخل . والوقت الملائم للمزارع هو بنهاية الموسم . وللتاجر هو استلام البضاعة أو بيعها ...الخ . وتراعي التشريعات الضريبية هذا الأمر بعناية حتى لا تثقل على المكلف .

٤- **الاقتصاد** . ويعني التوفير في نفقات جباية الضرائب مثل نفقات أجور الموظفين أو وسائل الاتصال أو وسائط النقل ...الخ . فليس

من المعقول ان تكون هذه النفقات أعلى بكثــير مــن المبــالغ المحصلــة من المكلفين لان ذلك يعني خسارة على الدولـــة وهــو عكــس الــهدف المالي للضرائــب .

التنظيم الفني للضرائــب .

يعــرف التنظيـــم الفنـــي للضرائــب بأنــه مجموعــة مــن القواعــد والأنظمــة والتعليمــات والإجــراءات المتعلقــة بتحديــد الوعــاء الضريبـــي وأنواع الضرائــب .

ونعني بالوعاء الضريبي تحديــد المــادة الخاضعــة للضريبــة ، وبيــان أسلوب الوصول اليها وطرق تقديرهـــا .

ومــن أهــم الموضوعــات التــي يثيرهــا التنظيــم الفنــي للضرائــب تصنيف الضريبــة .

تصنيف الضرائب (أنواعـــها) .

يشــمل تصنــيف الضرائـــــب حســـب آراء كتــاب الماليــة العامــة مــا يـلـــي :

١- الضرائب الواحدة والضرائـــب المتعــددة .

عرفت الضرائـــب الواحــدة منــذ القــدم ، إذ كــانت الدولــة تفــرض ضريبة واحدة فقط . وقد طبق ذلـــك الفرنســيين فـــي نهايــة القــرن الثــامن عشر عندمـــا نـــادى أصحــاب المدرســة الفيزيوقراطيــة بضــرورة فــرض الضريبة علـــى الأراضـــي الزراعيــة باعتبــار الارض هـــي الاســاس فـــي الاقتصاد وهي المصدر الرئيسي للإنتـــاج والــثروة .

بعد ذلك طالب بعض المفكرين بضرورة فرض اكثر من ضريبة على أي نشاط يزاوله الفرد ويحقق له ربحا ، من هنا ظهرت الضرائب المتعددة والتي تعني ان يدفع المكلف عدد من الضرائب على جميع الانشطة التي يزاولها . فقد يزاول وظيفة والى جانبها يزاول التجارة ويؤجر عقارا .

وقد دافع كل من اصحاب هذه الاراء عن وجهة نظرهم امام الانتقادات التي وجهت لهم .

فالضريبة الواحدة يسهل تحصيلها ولاتحتاج إلى وقت وجهد للوصول اليها مما يقلل من مصاريف تحصيلها . ويعرف المكلف مسبقا المبلغ الضريبي المترتب عليه مما يشجعه على الدفع وعدم التهرب .

ومن عيوبها ان حصيلتها قليلة امام أهداف الدولة المتزايدة ، لانها ضريبة واحدة فقط .

٢- الضرائب على الأفراد والضرائب على الأموال .

عرفت الضرائب على الأفراد منذ القدم ، زمن الرومان واليونان كذلك في العصور الوسطى ، وكانت تصيب الشخص بعينه ويطلق عليها ايضا بضريبة الرؤوس . وكانت تفرض على الاشخاص مقابل الحماية التي توفرها الدولة لهم . وتمتاز هذه الضرائب بوفرتها وبسهولة جبايتها وتحديد سعرها .

اما الانتقادات الموجهة اليها عدم عدالتها لانها تصيب جميع المواطنين بلا استثناء سواء الاغنياء أو الفقراء .

اما الضرائب على الأموال فتصيب ما يملكه الشخص . وتمتاز بعدالتها لانها تصيب حجم الأموال التي يملكها المكلف . فالاموال القليلة تكون الضريبة عليها قليلة ، والاموال الوفيرة تكون الضرائب عليها كثيرة . ويعيب البعض عليها بصعوبة حصر اموال الشخص لاحتساب الضريبة وامكانية التهرب الضريبي .

٣- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

يعتبر هذا التصنيف هو الشائع في وقتنا الحالي وكثير من الدول تجمع ما بين هذين الصنفين . وليس من السهولة بمكان التمييز ما بين هذين النوعين من الضرائب ، وقد اجمع مفكري المالية العامة على وضع بعض المعايير لتسهيل التميز بينهما خاصة ان انواع الضرائب كثيرة ومتعدده . وهذه المعايير هي :

أ- معيار الثبات .

ويعني ذلك مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة . فتعد ضريبة مباشرة اذا فرضت على مادة تمتاز بالثبات والتجدد مثل الضرائب على الدخل أو رأس المال ...الخ . ويكون الثبات هنا نسبي وليس مطلق .

وتعد ضريبة غير مباشرة اذا كانت مفروضة على بعض الوقائع المتقطعة والتصرفات العرضية ، مثل الضرائب على الانتاج أو الاستهلاك أو المبيعات ...الخ .

ونستطيع القول ان الضرائب المباشرة تصيب الثروة في ذاتها سواء متحققة أو في قيد التحقيق . والضرائب غير المباشرة تصيب الأعمال المرتبطة بحركة الثروة واستخدامها .

ب- معيار التحصيـــل .

فالطريقـــة التـــي تتبـــع للوصـــول إلـــى المـــادة الخاضعـــة للضريبـــة وتحصيلها يمكن ان تستخدم للتميـــيز بيـــن الضرائـــب المباشـــرة والضرائـــب غير المباشرة .تعد الضرائب مباشرة اذا كـــانت تجبـــى بنـــاء علـــى جـــداول مبين فيها اسم المكلف والمال الخـــاضع للضريبـــة ومبلـــغ الضريبـــة ...الـــخ مثل الضرائب على الدخل ورأس المال والمســـقفات ...الـــخ.

تعد ضرائب غير مباشرة إذ لـــم يتـــم تحصيلـــها بنـــاء علـــى جـــداول معدة مسبقا بل تجبى بمناسبة حـــدوث وقـــائع مثـــل تســـليم البـــائع للمشـــتري سلعة أو عند انتاج السلعة أو عند اجتياز الســـلعة للحـــدود فتفـــرض ضريبـــة مبيعات أو استهلاك أو جمـــارك ...الـــخ .

ج- معيار نقل العبء الضريبـــي .

ويعني من الذي يتحمل الضريبة . تعـــد ضريبـــة مباشـــرة اذا تحملـــها المكلف نهائيا مثل ضريبة الدخل والضرائـــب علـــى رأس المـــال .

تعد ضرائب غير مباشرة اذا تم نقلها مـــن مكلـــف إلـــى آخـــر ، مثـــل الضريبـــية على الانتاج أو الاســـتهلاك ..الـــخ .

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة والضرائـــب غـــير المباشـــرة .

مزايا الضرائب المباشـــرة .

١- **ثبات حصيلتها** . إذ تفـــرض علـــى عنـــاصر تتمتـــع بالثبـــات النســـبي وليست سريعة التغير من هنـــا تكـــون حصيلـــة الضرائـــب المفروضـــة عليها ثابتة ايضـــا .

٢- **مرونتها** . بالامكان زيادة حصيلة هـــذا النــوع مــن الضرائــب كلمــا اقتضت الحاجة وذلك برفع ســعر الضريبــة .

٣- **عدالتها** . وذلك من خـــلال توزيـــع الاعبـــاء الضريبيـــة وفقـــا لمقـــدرة المكلفين على الدفـــع .

٤- **قلـــة تكاليف جبايتها** . حيـــث انـــها تفـــرض علـــى عنـــاصر ظـــاهرة يسهل حصرها وبالتـــالي لســـنا بحاجـــة إلـــى وقـــت وجـــهد كبـــيرين للوصول يـــها .

٥- **اشعار المواطنيـــن بواجبـــهم** . إذ يتحـــدد شـــروط دفعـــها ومواعيـــد الدفع بما يتفق وظروف الممـــول .

عيوب الضرائب المباشـــرة .

١- بـــطء حصيـــلتهـــا ومـــرور فتـــرة بيـــن استحقاق الضريبـــة وتوريدها للخزانـــة .

٢- ضخامة العبء الضريبي يدفع المكلف إلـــى التـــهرب الضريبـــي .

مزايا الضرائب غير المباشـــرة .

١- مرونتـــها وارتفـــاع حصيلتـــها لاتســـاع نطاقـــها إذ تشـــمل الانتـــاج ، الاستهلاك ، المبيعات ...الـــخ ، كمـــا ويســـاهم كافـــة المواطنيـــن فـــي ادائها إلى جـــانب ســـهولة دفعـــها دون ان يشـــعر المواطـــن بوطأتـــها وبالامكان ايضا رفع اسعارها مما يمكن مـــن زيـــادة حصيلتـــها .

٢- السرعة في تحصيلها وتدفقها المستمر خلال السنة المتعلقة بها . لان عمليات الإنفاق والتداول تتوالى بطريقة مستمرة على مدار السنة .

عيوب الضرائب غير المباشرة .

١- عدم عدالتها لان عبء الضرائب غير المباشرة بشكل عام اكبر على ذوي الدخول الصغيرة منه على ذوي الدخول المرتفعة ، حيث يخصص الفقراء بنسبة اكبر من دخلهم على الاستهلاك ، كما ان حصيلة الضرائب يستتبع التركيز على السلع الضرورية لضآلة حصيلة الضرائب على السلع الكمالية . لكن الفن الضريبي المتقدم يخفف من حدة ما ذكر إذ يحدد وعاء الضريبة حسب المقدرة التكليفية للممول ، كما ان الدولة تكيف من برنامجها الانفاقي الاجتماعي بطريقة تساعد الطبقة الفقيرة وتعوض ما قد يكون قد تحملته من عبء إضافي .

٢- ارتفاع تكاليف جبايتها . كي تجبى الضرائب غير المباشرة بحاجة إلى اجراءات تقدير ومراقبة ونفقات تحصيل ...الخ .

وسنتناول بالشرح بعض انواع الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مثل الضرائب على الدخل ، الضريبة على رأس المال ، الضرائب على الإنفاق ، ضريبة الانتاج ، ضريبة المبيعات ، الضرائب الجمركية ...الخ .

الفصل الأول

الضـــرائـــب علـــى الـــدخـــــل

تعريف الدخل : يعرف الدخل بانه كل ثــــروة قابلــــة للتقويـــم النقـــدي يحصــــل عليها الممول بصفة دورية مـــــن مصــــدر قـــابل للبقـــاء يمكنـــه مـــن إشـــباع حاجاته باستهلاكها دون المساس بمالـــــه الأصلـــي .

عناصر تعريف الدخل من وجهة نظر الماليــــة العامـــة .

١- **المدة .** الدخل من وجهـــة نظـــر الماليـــة العامـــة هـــو الايـــراد الـــذي يحصل عليه الفرد في مدة معينة وغالبــــا الســـنة .

٢- **الانتظــــــام أو الدوريــــــة .** أي ان يحصـــل الفـــرد علـــى دخلـــه فـــي مواعيـــــد منتظمــــة مثـــل الراتـــب ، الاجـــر ، كوبونـــات الاســـــــهم والسندات ...الخ وفي حالــــة انقطــــاع الدخــــل فليـــس مـــن المنطـــق ان يدفع الشخص ضريبــــة .

٣- **ثبـــات المصدر .** أي قابليتـــه للبقـــاء ، ونقصـــد هنـــا بالثبـــات النســـبي للمصدر ، أي قابليــــة الدخــــل للبقــــاء والاســــتمرار مـــدة معينـــة ، ولا نقصد به الثبات المطلق لان الدخل قد يقـــل أو ينعـــدم بســـبب المـــرض أو الموت أو احتراق المنزل ...الـــــخ .

التشريع الضريبي الحديث يقسم ثبات الدخـــــل إلـــى :

أ- دخل مستمد من عمــــل .

ب- دخل مستمد من رأس المــــال .

جـ- دخل مستمد من الاثنان معا (مشـــاريع تجاريـــة ، صناعيـــة ...) .

٤- اســتغلال المصــدر . أي صيانتــه والمحافظــة عليــــه واســـتغلاله الاســتغلال الدائم . فـــالارض بحاجــة إلـى عنايــة وزراعــة كــي تعطــي ريعــا ، والمنــزل بحاجــة إلـى صيانــه كــي يمكــن البقــاء به ... . وفي حالة اهمال مصدر الدخــل وعــدم المحافظــة عليــه فقــد لا يدر دخــلا .

أنواع ضريبة الدخــل .

١- الضريبة العامة على مجمــوع الدخــل .

وفق هذا الأسلوب فتصيــب الضريبــة مجمــوع الدخــل الــذي يحققــه الشخص وهذا ما يطبق فــــي معظــم دول العــالم ومنــها الــدول العربيــة . وهناك استثناء تصيب فيه الضريبة مجمــوع دخــل الاســره ويطلــق عليــه " سكن ضريبي " كما هو الحال في فرنســـا ، إذ تفــرض الضريبــة علـــى مــا تحققه الاسرة بجميع اعضائها العاملين والقـــاطنين بســكن واحــد .

ومن مزايا تطبيق اسلوب الضريبة على مجمـــوع الدخــل :

١- مقياس لقدرة الفرد على الدفــــع .

٢- يسهل تطبيق الضرائـــب التصاعديــة بشــكل جيــد ، كــون الضريبــة تصيب جميع الإيرادات في وعاء ضريبـــي واحــد.

٣- تطبيــق مبدأ شخصية الضريبة من خـــلال معرفــة الوضـــع الحقيقــي للمكلــف .

لتطبيق هذا الأسلوب بحاجة إلـــى :

١- توفر جــهاز ضريبــي كفــؤ ســواء الكــوادر المدربــة ، أو الاجــهزة المتطورة أو الامكانيات الماديـــة .

٢- توفر تشريع ضريبي حديــث ومتطــور .

٣- توفر جو من التعاون والتنســيق بيــن الدوائــر الضريبيــة والاجــهزة الحكومية المختلفة للوصول إلى الوضع المــالي الحقيقــي للمكلــف .

٤- انتشار الوعي الضريبــي لــدى المكلفيــن ممــا يســهل تعاونــهم مــع الدوائر الضريبيــة .

٢- الضريبة على فروع الدخـــل .

إذ تصيب الضريبة كل نوع من انواع الدخــل حســب مصــدره فمثــلا الايراد الزراعي كمصـــدر للدخــل يخضــع لضريبــة الايــراد الزراعــي ، والايراد المتأتي مــن العمــل كمصــدر للدخــل يخضــع لضريبــة الرواتــب والاجور ، والايراد العقاري يخضع لضريبــة العقــارات ...الــخ .

مزايا الضرائب على فروع الدخـــل .

١- المساعدة على التفرقه بين مصــادر الدخــل المختلفــة كدخــل العمــل . ودخل رأس المــال ....

٢- تساعد الدوائر الضريبيـــة ان تختــار لكــل مصــدر طريقــة مناســبة لفرض الضريبة عليه وجبايتها ، فمثـــلا ضريبــة الاجــر تقتطــع مــن صاحب العمــل ...

عيوب الضرائب على فروع الدخـــل .

١- تعدد الاجراءات الضريبية وكثرتها يـــؤدي إلـــى التـــهرب الضريبـــي ، حيث يقدم المكلف اكثر من تصريح ويتعرض لاكـــثر مـــن فحـــص .

٢- اختلاف سعر الضريبـــة مـــن مـــادة إلـــى آخـــرى . إذ يوجـــد ســـعر ضريبة على الارباح الصناعيـــة والتجاريـــة ، وســـعر ضريبـــة علـــى الرواتب والاجور ...الـــخ .

الفصل الثاني

الضـــريـــبة علـــى رأس الـــمـــال

تعرف الضريبة على رأس المال بأنها تلك التـــي تفـرض علـــى اقتنـــاء المال وتملكه سواء انتج ام لم ينتـــج .

طرق تطبيق الضريبة علـــى رأس المـــال .

١- **الضريبة على تملـــك رأس المـــال .** إذ تصيـــب الضريبـــة نفـــس رأس المال الذي يملكه الفرد بغض النظر عـــن شـــكله أو طريقـــة الحصـــول عليـــه أو كيفية استخدامه حتى لو كـــان مدخـــرا .

والاسلوب المتبع لتطبيق هذا النوع مـــن الضرائـــب ، امـــا ان تفـــرض على مجمل رأس المال أو على جزء من مكوناتـــه ، خاصـــة الـــذي تـــم نقلـــه من طرف لآخـــر .

هذا النوع من الضرائب استخدم في الأنظمـــة الماليـــة القديمـــة ، حيـــث كان الحاكم يفرض الضرائب على أي نـــوع مـــن رأس المـــال الـــذي يملكـــه الشخص حتى لو لم يستخدم في الانتاج . امـــا فـــي وقتنـــا الحـــالي فتطبيـــق هذا النوع من الضرائب يكون اســـتثناء ، خاصـــة فـــي اوقـــات الحـــروب أو الازمات المالية التي تحتاج فيها الدول إلى مـــال ولا ســـبيل لـــها غـــير هـــذا الأســـلوب .

وبالتأكيد فان تطبيق هذا النوع مـــن الضرائـــب قـــد يكـــون ســـببا فـــي هجرة رؤوس الأموال للخـــارج أو التقليـــل مـــن الميـــل الحـــدي للادخـــار . علما ان البعض يـــرى فـــي ذلـــك حســـنات منـــها كونـــها حـــافز لاصحـــاب

رؤوس الأموال على استثمارها وانها تصيب الاغنياء ولا تطول الفقراء مما يعيد توزيع الثروة .

٢- **الضرائب على رأس المال المكتسب** . ونعني برأس المال المكتسب ما يحصل عليه الشخص دون ان يبذل جهد في ذلك مثل الوصية أو الهبة أو الأرث او التركات ...الخ . فتفرض الضريبة على الوارث أو المهدى لهم أو الموصى لهم أو الموهب لهم .

وهناك اسلوبان لتطبيق ذلك : **الاول** . ان تفرض الضريبة على حصة كل وارث أو موصى له على حده وذلك بعد دفع جميع الالتزامات المترتبة على المورث أو الموصي وبعد توزيع التركة على الورثة .

الثاني . ان تفرض الضريبة على مجموع التركه وذلك بعد دفع جميع الالتزامات المترتبة على المورث أو الموصي وقبل توزيع التركه على الورثه .

هذا النوع من الضرائب مصدر مالي وفير لخزينة الدولة ولكنه بنفس الوقت يعتبر غير عادل من وجهة نظر الورثه حيث ان الدولة تقاسمهم في اموالهم . لهذا السبب لايطبق هذا النوع الا في بعض الدول مثل المانيا ، فرنسا ... كذلك سوريا ومصر .

٣- **الضريبة على نمو رأس المال** . وتفرض في الحالات التي تزيد فيها قيمة العقار اما اثناء اعادة التخمين أو بسبب عمل قامت به الدولة دون ان يطلب صاحب رأس المال ذلك كأن تحول الدولة العقار من منطقة سكنية إلى منطقة تجارية أو ان تقوم بشق شارع عام امام عقار يؤدي إلى زيادة قيمته . ونلاحظ هنا أن الزياده في رأس المال هذه تتم دون أي جهد يقوم به المالك .

هذا النوع من الضرائب يعتـــبره البعــض غــير عــادل لانـــه يصيـــب املاك الفرد الخاصة لذا لا يطبق الا في بعـــض الـــدول خاصـــة دول الســـوق الأوروبية المشتركة مثل المانيا وفرنسا كذلك فـــي مصـــر وســـوريا .

الفصل الثالث

الضـــرائـــب علـــى الإنـــفـــــاق

هي تلك الضرائب التي تفرض في حالة استعمال الدخل وانفاقه في المجالات المختلفة . وهذا النوع اما ان يفرض على سلعة بعينها ، كالضريبة التي تفرض على العطور أو الدخان أو الشاي ...الخ أو يفرض على المراحل التي تمر بها السلعة من انتاج وبيع واستيراد وتصوير ...الخ .

وبما ان الجزء الاكبر من الدخول ينفق على شراء السلع الاستهلاكية فإن ضرائب الاستهلاك تشكل الحيز الاكبر منها ، لذا قد يطلق عليها مجازا بضريبة الاستهلاك .

تعد الضرائب على الإنفاق من الضرائب غير المباشرة وتمتاز بوفرة حصيلتها وسهولة الوصول اليها الا انها غير عادلة لانها تصيب الاغنياء والفقراء على حد سواء .

تعددت صور واشكال هذا النوع من الضرائب والتي يمكن ترتيبها على النحو التالي :

١- **الضرائب التي تفرض على سلع بعينها وتصيب ذات السلعة .** من هنا لا بد لنا من التعرف على انواع السلع حتى نحدد الضرائب عليها . فمن وجهة نظر المالية العامة تنقسم السلع إلى ثلاثة اقسام رئيسية وهي السع الضرورية والسلع الكمالية وسلع الاستهلاك

الجاري . فبعد تحديد نوع السلعة نخصص ضريبـــة عليــها . وســنقوم الآن بتوضيح بسيط لهذه الانواع مـــن الســلع .

أ- السلع الضرورية (الاساســـية) .

وهـــي تلك الســلع التـــي لا يمكــــن الاســتغناء عنــها ويتــم تداولـــها على نطاق واسع من قبل الاغنياء والفقــراء علـــى حـــد ســواء مثــل المــواد الغذائيــة .

هذا النوع من الضرائب يؤمـــن ايــراد كبــير لخزينـــة الدولـــة ، لكنـــة غير عادل لانه يصيب السلع الاساســـية وبالتـــالي يتحمــل الفقــراء النصيــب الاكبر من عبئها ، لانهم ينفقون الجـــزء الاكـــبر مـــن دخلـــهم ان لـــم يكـــن باكمله عليـــــها . وللتخفيــف مـــن هـــذا العــبء تتجــه التشــريعات الماليــة المعاصرة لتقديم الدعم للسلع الضرورية حتى يمكن بيعـــها بســعر قـــد يكـــون اقل من ثمن تكلفتها ، ووصـــل الامـــر ببعـــض الـــدول إلـــى تقديـــم اعانـــات للاسر كثيرة العدد وللاطفال والعاطلين عن العمـــــل ...الـــخ .

ب- السلع الكماليـــة .

هي تلك السلع التـــي يمكـــن الاســتغناء عنـــها ويســتطيع الانســـان ان يعيش بدونها . وقد نجد اختلاف بيـــن مفكـــر وآخـــر حـــول تحديـــد مفـــهوم السلع الكمالية وبالتالي فان مفهومـــــها غـــير محـــدد وغـــير واضـــح ويكمـــن السبب في ثلاثة امور . **الاول :** حســـب اختـــلاف الزمـــان . فبعـــض الســـلع كانت قبل اربعين عاما مثلا تعد من الكماليات مثـــل التلفـــاز ، امـــا فـــي هـــذا الوقت فتعد ضرورة من ضـــرورات الحيـــاة .

الثاني : حسب المكـــان . فالمنطقـــة الجغرافيـــة ســـواء داخـــل حـــدود الدولة الواحدة أو بين دولة وأخرى تحدد مفهوم الســـــلعة . فمـــن يعيـــش فـــي حي فقير يعتبر الكافيار سلعة كمالية بينما من يعيـــش فـــي حـــي راقـــي جـــدا ينظر لهذه السلعة عكس ذلـــك .

الثالث : حسب نظرة الشخص نفســـه للسـلعة . فرؤيتـك انـــت ايـــها الشخص للسلعة وتقيمك لمقدرة هذه الســـلعة علـــى تلبيـــة حاجـــاتك ورغبـــاتك يحدد هل هـــي كماليـــة ام لا . فـــالبعض يعتـــبر جـــهاز الكمبيوتـــر أساســـي والبعض قد يعتبره كمـــالي ... .

ان مردود الضرائب على السلع الكمالية يعتمـــد علـــى ســـعرها ومـــدى اقبال الناس عليـــها ، وهـــذا يتوقـــف علـــى المســـتوى المعيشـــي ومســـتوى الدخول للأفراد وهي عادلة من حيث انـــها تصيـــب الاغنيـــاء دون ســـواهم ، لانهم الاكثر اقبالا على شراء هذا النوع مـــن الســـلع .

جـ سلع الاستهلاك الجـــاري .

هي تلك السلع التي لا تعد كماليـــة لانـــها لا تشـــبع حاجـــة ضروريـــة وبنفس الوقت يتم استهلاكها على نطاق كبـــير قـــابل للازديـــاد مـــع الزمـــن . مثال ذلك الدخان ولشاي والقـــهوة ... الـــخ .

عند فرض ضرائب مرتفعة على هـــذا النـــوع مـــن الســـلع قـــد يـــؤدي إلى انخفاض الطلب عليـــها وبالتـــالي إلـــى نقصـــان حصيلتـــها . لـــذا فـــان اختيار المشروع الضريبي لنوع الســـــلعة الخاضعـــة للضريبـــة يختلـــف مـــن دولة لاخرى حسب الاوضاع السياســـية والاقتصاديـــة والاجتماعيـــة الســـائدة في الدولة . فنجد بعض الدول التي تشجع التنميـــة الاقتصاديـــة وتعجـــز عـــن توفير قدر كاف من المدخرات قد تفـــرض ضريبـــة علـــى الســـلع الاساســـية

بعكس الدول المتقدمة التي تعتمد على ضريبة الدخل في الإيرادات العامة وقد تضيف إلى ذلك بعض انواع الضرائب على السلع الكمالية .

٢- **الضرائب الجمركية** . وهي تلك التي تفرض على السلع أثناء تجاوزها حدود الدولة سواء المستوردة ام المصدرة منها .

تقوم الدولة بفرض الضرائب الجمركية لتحقيق أهداف متنوعة منها :

أ- **أهداف اقتصادية** . إذ تعمد بعض الدول بفرض ضرائب على السلع المستوردة لحماية الصناعة الوطنية وقد تلجأ بعضها إلى تخفيض الضرائب الجمركية لتشجيع استيراد السلع الاساسية .

ب- **أهداف اجتماعية** . وتقوم بعض الدول بفرض ضرائب جمركية مالية على السلع المنافية للعادات والتقاليد والاعراف الاجتماعية السائدة كي تحد من تداولها بين الأفراد .

ج- **أهداف مالية** . إذ تدر الضرائب الجمركية اموالا وفيرة على خزينة الدولة . وكثير من الدول النامية تعتمد إلى حد كبير على هذا النوع من الضرائب كمصدر للإيرادات العامة .

يمكننا القول ان الضرائب الجمركية تشتمل الضرائب على الصادرات ، وتكون استثناء وفي حالات محددة ، فقد تستخدم في حالة الرغبة بمنع تصدير سلعة يكون السوق المحلي بحاجة اليها . علما بان الدول تشجع التصدير لانه ايضا مورد هام للعملة الصعبة ويشجع من

التوسع في الاستثمار وزيادة الانتاج . كما انها تشمل الضرائب على الواردات وذلك لحماية الانتاج المحلي .

أما أنواع الضرائب الجمركية فهي :

أ- **ضرائب القيمة .** وتفرض على اساس نسبة معينة من قيمة السلعة ويتم تحديد قيمة السلعة اما بالتخمين من قبل رجل الجمارك أو باعتماد القيمة الواردة في فاتورة الشراء . وعلى ضوء ذلك يحسب المبلغ الجمركي بالنسبة المحددة مسبقا لكل نوع من أنواع السلع . فمثلا تحدد نسبة ١٠% على قيمة الدخان أو ١٥% على قيمة العطور ...الخ . ويجدر الاشارة هنا الى ان الدول النامية ومعظم الدول لا تعتمد فاتورة المنشأ لتحديد قيمة السلعة ، الا الدول المنتسبة للجات .

عند تطبيق ضرائب القيمة يرى البعض انها تعود بالنفع على الدولة إذ تتفق ومتطلبات الاقتصاد الحديث حيث كثرة السلع ، كما ويمكن التمييز في المعاملة حسب نوعية السلعة ودرجة جودتها إلى جانب امكانية زيادة نسبة الضريبة فهي تتسم بالمرونة اذن ، وبالتالي ترتفع حصيلتها كلما ارتفع سعر السلعة . إلى جانب هذه المزايا يوجد بعض العيوب إذ لا تحقق ضرائب القيمة اهدافها حالة انخفاض اسعار السلع كما ان تطبيقها بحاجة إلى تكاليف عالية إذ يستلزم الامر الاستعانه بعدد كبير من المخمنين والخبراء خاصة ان بعض التجار يقدمون فواتير غير حقيقية .

ب- **الضرائب النوعية** . وتفرض على اســـاس مبلـــغ معيـــن لكـــل وحـــدة من السلعة كدينار واحد على كل مـــتر قمـــاش أو كـــل كغـــم تفـــاح ...الـــخ . بغض النظر عن نوع السلعة هل هي رديئـــــة ام جيـــدة .

من هنا تمتـــاز ببســـاطة تطبيقـــها وســـهولة تحصيلـــها ، فـــهي ليســـت بحاجة إلى اجراءات وخبراء ...الخ . اما عيوبها فتمكـــــن فـــي عـــدم عدالتـــها لان عبئها على الاصناف الرخيصة اثقـــــل بالنســـبة للاصنـــاف الثمينـــة مـــن نفس السلعة . كما ان ثبـــات حصيلتـــها رغـــم تغـــير قيمـــة الســـلعة يســـتلزم اعادة النظر في مقدراها من وقـــت لآخـــر .

ولكي تتفادى الدول عيـــوب كـــل نـــوع وتســـتفيد قـــدر الامكـــان مـــن محاسنة تعمد إلى اعتماد كـــلا الاســـلوبين .

الفصل الرابع

طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة

تعتبر عملية تقدير المادة الخاضعة ليست بالامر السهل ، فهذا يتطلب قدرة للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وتحديد سعرها للوصول إلى المبلغ الضريبي وذلك حسب القوانين المعمول بها . وقد اعتمد علماء المالية على طريقتين رئيسيتين للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وهما التقدير بواسطة الإدارة أو التقدير بواسطة الأفراد .

١- التقدير بواسطة الادارة .

بموجب هذه الطريقة تقوم الدوائر الضريبية نفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة . ومن اجل ذلك تستخدم الاساليب التالية :

أ- طريقة المظاهر الخارجية .

وفقا لهذا الأسلوب تقدر المادة الخاضعة للضريبة بطريقة تقريبية استنادا إلى بعض المظاهر الخارجية مثل مقدار ما يدفعه الشخص كيجار للسكن يمكن ان يعبر عن الدخل أو تقدير ارباح العمل التجاري أو الصناعي بالاعتماد على نوع التجارة ، عدد الالات والعمال ، واجرة المحل ...الخ .

تمتاز هذه الطريقة بالسهولة والبساطة في تحديد المال الخاضع للضريبة ، كما تساعد على الحد من التهرب الضريبي لان المظاهر الخارجية ليس من السهل اخفاءها .

من عيوبها ابتعادها عن العدالة لانها تقدر بطريقة تقريبية ، وقد تتغير الدخول دون ان يؤدي ذلك بالضرورة إلى تغير المظاهر الخارجية . نظرا لهذه العيوب ابتعدت معظم التشريعات الضريبية عن الاخذ بهذا الأ رب وان اتخذته كوسيلة لمراقبة التهرب من الضريبة من قبل اصحاب الدخول المرتفعة .

ب- التقدير الجزافي .

تبعا لهذا الأسلوب تقدر المادة الخاضعة للضريبة بشكل اجمالي وتقريبي بناء على عدد من القرائن ، كأن يتم تقدير الارباح على اساس النشاط التجاري .

يمتاز هذا الأسلوب بالسهولة والبساطة وعدم التعقيد وخاصة في الحالات التي يصعب فيها على المكلفين تقدير نتيجة اعمالهم . اما عيوبه فهي الخلافات المستمرة التي قد تحدث بين المكلف والدوائر الضريبية ، إذ تفرض الضريبية على دخل افتراضي ، لا يعبر بشكل دقيق عن دخل المكلف الصحيح . لهذا تحاول التشريعات الضريبية الحديثة الابتعاد عن هذه الطريقة .

جـ- التقدير الاداري المباشر .

حسب هذه الطريقة تقوم الدوائر الضريبية بنفسها بتقدير المادة الخاضعة للضريبة ، وتتمتع بحرية واسعة في تجميع القرائن والادلة والمعلومات والبيانات لمناقشة المكلف للوصول إلى المادة الخاضعة

للضريبة ، دون ان تكون الدوائر الضريبية ملزمة باعلام المكلف عن الطرق التي اتبعتها في عملها هذا . وتعطي للمكلف الحق في الاعتراض على المبلغ المقدر وذلك ضمن المدة التي يحددها التشريع الضريبي . وغالبا ما تستخدم هذه الطريقة كجزاء لامتناع المكلف عن تقديم اقراره عن عمد أو أهمال .

وقد تطرق المشرع الضريبي الأردني إلى التقدير في حال التخلف عن تقديم الكشف وذلك في قانون ضريبة الدخل رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ المعمول به اعتبارا من ١ / ١ / ١٩٩٦ . فقد نصت المادة (٣٠) : في الاحوال التي لا يقدم فيها المكلف الكشف المنصوص عليه في المادتين (٢٦ و ٢٧) من هذا القانون في الموعد المحدد يقوم المقدر باجراء التقدير على ذلك المكلف في ضوء المعلومات المتوفرة لديه ويبلغه اشعارا بالضريبة المستحقة عليه .

المادة (٣١) :

أ- يجوز لاي شخص قدرت عليه الضريبة وفق احكام البند (٢) من الفقرة (أ) من المادة (٢٩) والمادة (٣٠) من هذا القانون ان يعترض على هذا التقدير خطيا خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه اشعار التقدير وينبغي عليه ان يذكر في لائحة الاعتراض الاسباب التي يستند اليها في اعتراضه .

ب- اذا قدم الاعتراض بعد انقضاء هذه المدة واقتنع المقدر بان الشخص المعترض لم يتمكن من تقديم اعتراضه خلال المدة المذكورة من جراء غيابه عن المملكة أو مرضه أو

لاي سبب معقول آخر جاز له ان يحدد تلك المـــدة إلــى الاجــل الــذي يراه مناسـب .

تمتاز طريقة التقديـــر الاداري المباشـــر بســهولة تقديـــر قيمـــة المـــادة الخاضعة للضريبة وبعدالتها ووفـــرة حصيلتــها ، لــذا تطبــق فــي معظــم التشريعات الضريبيـــة .

ولكن يعاب عليها بان تكاليفها عاليـــة وبحاجـــة إلــى عـــدد كبــير مــن الموظفين المهرة والمختصين ، كما انها طريقـــة لتدخــل الدوائــر الضريبيـــة بشؤون المكلف لمعرفة حجم عملـــه .

٢- التقدير بواسطة الأفـــراد .

حسب هذه الطريقـــة تعتمـــد الدوائـــر الضريبيـــة علــى جهــة اخــرى للوصول إلى المـــادة الخاضعـــة للضريبـــة . فامـــا ان تعتمـــد علــى اقــرار المكلف نفسه أو اقرار الغـــير .

أ- اقرار الملكف نفســه .

بموجب هذه الطريقة يقوم المكلف بنفســه بتقديــم كشــف يصـــرح فيــه عن نتائج اعماله . ومع ذلك ليس شـــرطا ان تعتمـــد الدوائـــر الضريبيـــة مـــا قدمه المكلف بشكل مطلق ونـــهائي ، بــل يحــق لـــها ان ترفضـــه أو تدخــل بعض التعديلات عليه ومناقشة المكلف فـــي ذلــك .

ومما يميز هذا الأسلوب هو التعـــرف علــى الدخــل الحقيقــي للمكلــف خاصة اذا كـــانت مســتندات وأوراق المكلــف صحيحـــة ، كمـــا يقلــل مـــن

تكاليف جباية الضرائب لان المكلف نفسه هـو الـذي صـرح بحجـم دخلـه وما على الدوائر الضريبية الا المراقبة والتأكد من البيانـات التـي قدمـها .

وممـا يعـاب علـى هـذا الأسـلوب ان الدوائـر الضريبيـة عنـد اطلاعها على مستندات ودفاتر المكلـف للتعـرف علـى طبيعـة عملـه قـد يعتبر ذلك تدخلاً مباشراً في خصوصيـات عملـه التـي لا يرغـب ان يطلـع أي جهة عليها . ومع ذلك تعد هذه الطريقة من الاكـثر اتباعـاً فـي معظـم دول العـالم .

ب- اقرار الغـير .

بمقتضى هذه الطريقة يتم الوصـول إلـى المـادة الخاضعـة للضريبـة لتقديرها من قبل شخص آخر غـير المكلـف ، يسـمح لـه وضعـه بمعرفـة مركز المكلف وحقيقة دخله . فصاحب العمل يسـمح لـه وضعـه ان يقـدم اقرارً عن اجور العاملين لديه ، أو المسـتأجر يسـمح لـه وضعـه ان يبلـغ عن قيمة الايجار الذي يدفعه للمـالك ...الـخ .

تمتـاز هـذه الطريقـة بدقـتها النسـبية واقترابـها مـن الحقيقـة ومن عيوبها الصعوبة في تعميم بعـض الدخـول وخاصـة اصحـاب المـهن الحرة . ومع ذلك يتبع هذا الأسلوب في كثـير مـن دول العـالم .

الفصل الخامس

حساب الضريبة

نعني بذلك النسبة المئوية ، أو المبلغ المحدد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة ، من هنا قد تكون هذه النسبة ثابتة أو قد تتغير كذلك المبلغ الضريبي . ويوجد هناك الانواع التالية في حساب الضريبة :

١- **الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية .**

الضريبة التوزيعية . تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله مقدما ، ثم يوزع على المكلفين حسب المناطق الجغرافية ، هذا النوع من الضرائب طبق في الماضي وبفترات متفرقة من التاريخ ، وكانت تطبقه السلطات الاستبدادية التي تبحث عن المال باي شكل كان . اما في الوقت الحالي فقد تخلت عن هذا الأسلوب جميع الدول المتقدمة وحتى الدول النامية .

الضريبة القياسية . تلك الضريبة التي يحدد المشرع سعرها إما في شكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة ، أو في شكل مبلغ على كل وحده من وحدات هذه المادة دون تحديد لاجمالي حصيلتها .

٢- **الضريبة النسبية .**

هي تلك الضرائب التي يبقى سعرها ثابت رغم تغير المادة الخاضعة للضريبة . كأن تفرض ضريبة على الدخل بسعر ١٠% . فهذا السعر ينطبق على جميع الدخول كبيرة كانت ام صغيرة .

وقد طبق المشرع الضريبي الأردني الضريبة النسبية على الدخول الخاضعة للضريبة للشركات في المادة (١٧) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ ، على النحو التالي :

١- ١٥% على الدخل المتأتي من مشروع في قطاع التعدين ، الصناعة ، الفنادق ، المستشفيات ، النقل والمقاولات الانشائية شريطة ان لا يقل رأس المال عن مليون دينار واي قطاع اخر يقرره مجلس الوزارة بتنسيب مشترك من قبل الوزير ووزير الصناعة والتجارة .

٢- ٣٥% على دخل البنوك والشركات المالية وشركات التأمين وشركات الصرافة وشركات الوساطة .

٣- ٢٥% على الدخل الخاضع للضريبة للشركات الاخرى .

الشركة المساهمة العامة : هي الشركة التي يتألف رأس مالها من اسهم ذات قيمة متساوية ، تطرح للاكتتاب العام وتكون قابلة للتداول والمسؤولية فيها محدودة

شركة التضامن : هي الشركة التي تتألف من عدد من الاشخاص الطبيعيين لا يقل عن اثنين ولا يزيد على عشرين شخصا . الا اذا طرأت الزيادة على ذلك نتيجة الارث .

شركة التوصية البسيطة :

أ- الشركاء المتضامنون : يتولون ادارة الشركة ، مسؤولون بالتضامن والتكامل عن ديون الشركة والتزاماتها في اموالهم الخاصة .

ب- الشركاء الموصون : يشاركون في رأس مال الشركة دون المشاركة في ادارتها . كل منهم مسؤول عن الالتزامات بمقدار حصته من رأس المال .

شركة المحاصة : شركة تجارية تنعقد بين شخصين أو اكثر يمارس اعمالها شريك ظاهر يتعامل مع الغير .

٣- الضرائب التصاعديـــــة .

وهـــــي تلــك الضـــــرائب التـــي يــزداد ســعرها بازديـــاد المــــادة الخاضعة للضريبة ، فمثـــلا الشــخص الــذي دخلــه الســنوي ١٠٠٠ دينـــار يدفع ضريبة بمقدار ١٥% والشـــخص الــذي دخلــه الســنوية ٢٠٠٠ دينـــار يدفع ضريبة بمقدار ٢٥% ... الـــخ .

فنلاحــظ ان معـــدل الضريبـــة يزيـــد كلمـــا ازداد المبلـــغ الخـــــاضع للضريبة وبالتالي تزيد حصيلـــة الضريبـــة .

هذا النوع من الضرائـــــب تســتخدمه معظـــم التشـــريعات الضريبيـــة ، خاصة التي تراعـــي العدالـــة الاجتماعيـــة . فتمتـــاز الضرائـــب التصاعديـــة بتحقيق العدالة والمساواة لان اصحاب الدخول العاليـــة يتحملـــون عبئـــا أكـــبر من اصحاب الدخـــول المتدنيـــة ، كمـــا تـــؤدي إلـــى اعـــادة توزيـــع الدخـــل والثروة وعدم تمركزها بيد فئة قليلة من افـــــرد المجتمـــع .

الشركة ذات المسؤولية المحدودة : تتألف من عدد مـــن الشـــركاء لا يقـــل عـــن اثنـــان ولا يزيد عن خمسين شخصا وتكون المسؤولية بمقدار الحصـــــة مـــن رأس المـــال .

شركة التوصية بالاســـهم :

أ- شركاء متضامنون : تتألف من شـــــركاء لا يقـــل عددهـــم عـــن اثنـــان وتكـــون المسؤولية بالتضامن بالمال الخـــــاص .

ب- شركاء مساهمون : تتألف من شـــركاء لا يقـــل عددهـــم عـــن اثنـــان وتكـــون مسؤولية كل منهم بمقدار مساهمته فـــي رأس المـــال ولا يتدخـــل كـــل منـــهم فـــي ادارة الشـــركة .

ومن اهم اشكال الضرائب التصاعدية :

أ- التصاعد بالطبقات .

حسب هذه الطريقة يقسم المكلفون إلى عدد معين من الطبقات بحيث تدفع كل طبقة سعر ضريبي معين . ويزداد معدل الضريبة كلما زاد دخل المكلف ودخل في طبقة اعلى ، مثال ذلك :

ترتيب الطبقة	معدل الضريبة	الدخل
الأولى	٥%	لا يزيد عن ١٠٠٠ دينار
الثانية	٧%	يزيد عن ١٠٠٠ دينار ولا يتجاوز ١٥٠٠٠ دينار
الثالثة	١٠%	يزيد عن ١٥٠٠ دينار ولا يتجاوز ٢٠٠٠ دينار

هذه الطريقة على الرغم مما يميزها من بساطة ، الا ان فيها عيبا جوهريا لان صاحب الدخل قد يلحق به الضرر احيانا بسبب زيادة بسيطة جدا في دخله ، فمثلا شخص دخله ١٠٠٠ دينار يدفع ضريبة مقدارها .

$$١٠٠٠ \times \frac{٥}{١٠٠} = ٥٠ \text{ دينار}$$

وبعد ذلك يبقى له من دخله بعد دفع الضريبة ١٠٠٠ – ٥٠ = ٩٥٠ دينار . وهو الدخل المعد للانفاق . فاذا زاد دخله واصبح ١٠٠١ دينار فانه يدفع ضريبة مقدارها .

$$١٠٠١ \times \frac{٧}{١٠٠} = ٧٠.٠٧ \text{ دينار}$$

وبعد ذلك يبقى له من دخله بعد دفع الضريبة ١٠٠١ – ٧٠,٠٧ = ٩٣٠,٩٣ دينار .

هذا يعني ان زيادة الدخل بمقدار بسيط (دينار واحد فقط حسب مثالنا) ، قد كلف الممول ضريبة اكبر من قيمة هذه الزيادة في الدخل ، وهي ٢٠ دينار كما في مثالنا .

ب- التصاعد بالشرائح .

حسب هذه الطريقة تتقسم المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح يطبق على كل منها سعر معين يرتفع بالانتقال من شريحة إلى اخرى . وهذا الأسلوب يتلافى العيب السابق ، فلا تطبق الضريبة على الدخل كله بمعدل واحد ، وانما تطبق عليه معدلات متعددة بعدد شرائح المادة الخاضعة للضريبة ، مثال ذلك :

ترتيب الشريحة	الدخل	معدل الضريبة
الأولى	١٠٠٠ دينار الأولى	%٥
الثانية	١٠٠٠ دينار الثانية	%٧
الثالثة	١٠٠٠ دينار الثالثة	%١٠
الرابعة	ما زاد على ٣٠٠٠ دينار	%١٥

فاذا كان الدخل السنوي لشخص ما ٣٥٠٠ دينار . فانه يدفع الضريبة على النحو التالي :

- الـ ١٠٠٠ دينار الأولى يدفع عنها ضريبة بمعدل %٥

مبلغ الضريبة عليها هو

$$١٠٠٠ \times \frac{٥}{١٠٠} = ٥٠ \text{ دينار}$$

- الـ ١٠٠٠ دينار الثانية يدفع عنها ضريبة بمعدل ٧%

مبلغ الضريبة عليها هو

$$١٠٠٠ \times \frac{٧}{١٠٠} = ٧٠ \text{ دينار}$$

- الـ ١٠٠٠ دينار الثالثة يدفع عنها ضريبة بمعدل ١٠%

مبلغ الضريبة عليها هو

$$١٠٠٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} = ١٠٠ \text{ دينار}$$

- الـ ٥٠٠ دينار الباقية يدفع عنها ضريبة بمعدل ١٥%

مبلغ الضريبة عليها هو

$$١٠٠٠ \times \frac{١٥}{١٠٠} = ٧٥ \text{ دينار}$$

٣٥٠٠ دينار مجموع الدخل ومجموع الضريبة المدفوعة ٢٩٥ دينار . وبتقسيم مجموع الضريبة المدفوعة (٢٩٥) دينار على مجموع الدخل (٣٥٠٠) دينار نحصل على المعدل الحقيقي للضريبة وهو حوالي ٨,٤٣% .

وتعتبر التصاعد بالشرائح من اكثر الاساليب المستخدمة في تطبيق الضريبة . وقد طبق المشرع الضريبي الأردني هذا الأسلوب على دخول الأفراد كما ورد في المادة (١٧) من قانون ضريبة الدخل الأردني رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ . وذلك على النحو التالي :

عن كل دينار من الـ ٢٠٠٠ دينار الأولى ٥%

عن كل دينار من الـ ٢٠٠٠ دينـــار التاليـــة ١٠%
عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينـــار التاليـــة ١٥%
عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينـــار التاليـــة ٢٠%
عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينـــار التاليـــة ٢٥%
عن كل دينار مما تلاها ٣٠%

الفصل السادس

التهرب من الضرائب

يعرف التهرب الضريبي بانه التخلص من الالتزام بدفع الضريبة . **وينقسم إلى** التهرب الضريبي المشروع والتهرب الضريبي غير المشروع .

التهرب الضريبي المشروع هو التخلص من الضريبة باستغلال بعض الثغرات الموجودة في القانون .

اما التهرب الضريبي غير المشروع فهو المخالفة الصريحة للقوانين الضريبية .

اسباب التهرب الضريبي :

١- **عيوب في التشريع الضريبي** . والتي قد نجدها في تعدد الضرائب وتعقيد في التشريعات الضريبية (قوانين الاعفاءات والتخفيضات) ونقص في التشريع وعدم صياغته بشكل محكم ومن مختصين كما هو الحال في الدول النامية . كل ذلك يساعد المكلف على ايجاد ثغرات ينفذ منها للتخلص من دفع الضريبة .

٢- **عيوب في الإدارة الضريبية** . هذا العامل يتعلق بالعاملين في الدوائر الضريبية فقد نجدهم غير مؤهلين وغير اكفاء وقد نجدهم يعقدون الاجراءات المتبعة في التحصيل الضريبي وقد لا يعدلون

في تطبيق القوانين الضريبيـــة . هــذه الامــور كثــيرة الانتشــار فــي الدول النامية وقد تكون مقصودة أو غـــير مقصــودة .

٣- **عيوب في المكلف نفسه .** فهناك عوامل نفســية يشــعر بــها المكلــف تجعله ان يتهرب من دفع الضريبـــة لاعتقــاده بعــدم عدالــة الضريبــة أو شعوره بعدم الانتماء ...الـــخ . واحيانــا يلعــب الوعــي الضريبــي عامل مهم في التـــهرب ، وهــذا يرتبــط بــأمور سياســية واقتصاديــة واجتماعية . فالمواطن يقيـــس مــدى النفــع الــذي يعــود عليــه مــن النفقات العامة ومدى تحمله لاعباء الإيــرادات العامــة ...الــخ .

طرق مكافحة التهرب الضريبـــي .

يوجد هناك اكثر من طريقة لمكافحـــة التــهرب الضريبــي وذلــك بعــد معرفة السبب للتهرب ، وتختلف كل طريقة مـــن دولــة لاخــرى مــع الاخــذ بعين الاعتبار ان هذه الطرق لا تمنع من التــــهرب وتقضـــي عليــه بــل قــد تحد من انتشاره . ومن هذه الطــــرق :

١- **حق الاطلاع .** يجـــوز لموظفـــي الضريبـــة الاطــلاع علــى الوثــائق والملفات التي بحوزة المكلـــف وذلــك ضمــن القــانون . ممــا يجعــل المكلف ان يقدم معلومات صحيحــــة .

٢- **تقديم اقرار مؤيد باليمين .** تلجأ بعــــض التشــريعات الضريبيــة إلــى الطلب من المكلف حلف يمين بشأن صحــــة المعلومــات التــي يقدمــها للدوائر الضريبيـــة ، كمــا يحصــل فـــي فرنســا . هــذه الطريقــة لا تصلح في جميع الدول لذا فان اســـتخدامها محــدود .

٣- **التبليغ بواسطة الغير** . تجيز بعض القوانين في بعض الاحوال لكل شخص ان يدلي إلى الدوائر المالية بمعلومات من شأنها ان تساعد في اكتشاف التهرب الضريبي .

٤- **عدم المبالغة في تعدد الضرائب** . يجب ان تفرض الضرائب بالسعر والعدد القابل للتطبيق وان تتلائم مع الوضع الاقتصادي السائد وامكانيات المواطنين . فليس من المنطق ان نكثر من الضرائب في الوقت الذي لا يستطيع المواطن تحمل اعبائه . من هنا تلجأ الكثير من الدول إلى اعادة صياغة القوانين الضريبية بما يتلائم مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية .

٥- **الجباية من المصدر** . تلجأ بعض الدول إلى جباية الضريبة من منبعها وذلك كي تضمن توريدها للخزانة وتقليل احتمالات التهرب . كأن تقتطع الضريبة على دخل الموظف من رب العمل قبل توزيعه على العاملين أو اقتطاع ضريبة الانتاج من المصنع . وقد لجأ المشرع الضريبي الأردني إلى هذا الأسلوب حيث يوجد موظفي الضريبة في نفس مصانع الانتاج لمراقبته وفرض الضريبة عليه .

٦- **توقيع عقوبات على المتخلفين عن الدفع** . تلجأ معظم التشريعات الضريبية إلى وضع غرامات تأخير على المكلفين الذين يمتنعون عن توريد الضريبة بموعدها . فقد نصت المادة (٣٨) من قانون ضريبة الدخل الاردني رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ على ماليلي :

أ- اذا لم تدفع الضريبة في الاوقات المحددة للدفع بمقتضى احكام هذا القانون يضاف إلى مقدار الضريبة مبلغ يعادل (١,٥%) من مقدار الضريبة غير المدفوع عن كل شهر تأخير .

ب- لا يعتبر المبلغ المضاف إلى الضريبة بمقتضى احكام هذه المادة قسما منها .

وقد نصت المادة (٤٢) من نفس القانون على كل من يقدم كشف غير صحيح أو امتنع عن تقديم معلومات طلبت منه ، يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين اسبوع وسنة ، أو بغرامة لا تقل عن ١٠٠ دينار ولا تزيد عن ٥٠٠ دينار .

الفصل السابع

الإعفاءات الضريبية

نعني بالاعفاء الضريبي هو عدم فرض الضريبة على دخل معين ، اما بشكل مؤقت أو بشكل دائم ، وذلك ضمن القانون . وتلجأ الدول الا هذا الامر لاعتبارات تقدرها بنفسها وبما يتلائم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

اسباب الاعفاءت الضريبية :

١- اسباب اقتصادية

تلجأ بعض التشريعات الضريبية إلى تقديم اعفاءات لتشجيع قطاع اقتصادي معين ، كي تحفز المستثمرين للتوسع فيه وزيادة تنميته . فاذا ارادت الدولة ان تشجع القطاع الصناعي مثلا فانها تعفيه من الضرائب ... تعفي مستلزمات الانتاج ومخرجات الانتاج فيه ، كذلك الحال فيما يتعلق بقطاع السياحة أو الزراعة ...الخ . فنلاحظ ان الضرائب اصبحت اداة بيد السلطات العامة تستخدمها في توجيه أي قطاع اقتصادي .

٢-اسباب اجتماعية

تلجأ التشريعات الضريبية إلى تقديم اعفاءات جزئية أو كلية للمكلفين لاسباب اجتماعية محضه . فنجد بعض الأفراد يعيلون أسر

كبيرة العدد أو لديهم معاقين أو دارسين أو تكـــون دخولـــهم متدنيـــة ، فتعمـــد الدولة للمحافظة على مســـتوى انفاقـــهم وعلـــى وضعـــهم الاجتمـــاعي إلـــى تحديد اعفاءات على دخولهم حسب القوانيـــن الضريبيـــة .

٣- اسباب تتعلق بطبـــيعـــة النشـــاط الاقتصـــادي

هناك بعض الإعمال الاقتصادية لا تـــهدف إلـــى الربـــح ، بـــل ينصـــب عملها لخدمة مة خاصة المرافـــق العامـــة التـــي تملكـــها الدولـــة والتـــي لا تهدف إلى الربح . فنحن نعلم ان الدولة لها ملكيـــة اقتصاديـــة تعمـــل لخدمـــة الصالح العام ، هذه تعفى من الضرائـــب ، امـــا فـــي حالـــة ممارســـة الدولـــة لعمل تجاري أو صناعي أو زراعي أو خدمـــي هدفـــه الربـــح فانـــه يخضـــع للضريبة بالقـــانون .

إلى جانب الدولـــة يوجـــد بعـــض الجمعيـــات الخيريـــة التـــي تمـــارس اعمالا لا تهدف إلـــى الربـــح ، هـــذه ايضـــا تعفـــى مـــن الضرائـــب حســـب القانون ، اما اذا زاولـــت هـــذه الجمعيـــات اعمـــالا تجاريـــة فانـــها تخضـــع للقانون الضريبـــي .

وقد طبق المشروع الضريبي الأردنـــي الاعفـــاءات الضريبيـــة والتـــي وردت في قانون ضريبة الدخل رقـــم (١٤) لســـنة ١٩٩٥ . والتـــي نصـــت عليه المادة (٧) كما يلـــي :

يعفى من الضريبة إعفـــاء كليـــا :

١- دخل السلطات المحليـــة .

٢- دخل النقابات من عمل لا يســـتهدف الربـــح .

٣- دخل الجمعيات التعاونية من عمل لا يستهدف الربح .

٤- دخل أية مؤسسة دينية أو خيرية أو ثقافية أو تربوية أو رياضية أو صحية ذات صبغة عامة ولا تستهدف الربح ، ودخل الاوقاف الخيرية ودخل استثمارات مؤسسة الايتام .

٥- دخل الاعمى والمصاب بعجز كلي من حرفة أو وظيفة .

٦- راتب التقاعد المستحق بمقتضى القوانين والانظمة .

٧- الدخل الذي يتأتى من الأرض المستثمرة في الزراعة أو البستنة أو التحريج أو من تربية الماشية أو الدواجن أو الاسماك أو النحل بما في ذلك الدخل الناجم عن تحويل منتوجاتها إلى سلع اخرى بطريق العمل اليدوي البسيط .

٨- ارباح شركات اعادة التأمين الناجمة عن عقود التأمين التي تبرمها معها شركات التأمين العاملة في المملكة .

٩- الارباح الرأسمالية وتعتبر الارباح الناجمة عن شراء الأراضي والعقارات والاسهم والسندات وبيعها من هذه الارباح الرأسمالية باستثناء ارباح بيع أو نقل ملكية الاصول المشمولة باحكام الاستهلاك المنصوص عليه في هذا القانون على ان يجري تنزيل الخسائر الناجمة عن بيع أو نقل ملكية هذه الاصول المشمولة باحكام الاستهلاك في حال تحققها ، وتحدد هذه الخسارة بما يساوي الاستهلاك الذي تم تنزيله لغايات هذا القانون أو الخسارة المتحققة ايهما اقل .

١٠- دخل المؤسسات العامة ويستثنى من هذا الاعفـــاء دخلـــها مـــن بـــدلات الايجار والخلو والمفتاحية بـــالرغم ممـــا ورد فـــي أي قـــانون آخـــر ، ومع مراعاة احكام البند (١٣) من الفقرة (أ) مـــن هـــذه المـــادة .

١١- دخل أي صندوق تقاعدي أو صنـــدوق ادخـــار أو أي صنـــدوق آخـــر مماثل اذا وافق الوزير على الاعفـــاء .

١٢-فوائد اذونات الخزينة المعفاة بموجـــب قـــانون الديـــن العـــام وســـندات التنمية واسناد قرض الخزينـــة وســـندات المؤسســـات العامـــة واســـناد قرض الشركة المساهمة العامـــة .

١٣-ارباح سندات المقارضـــة الموزعـــة .

وقـــد تضمنـــت المـــادة (١٣) الاعفـــاءات الشـــخصية والعائليـــة والاعالة والدراسة الجامعية وكلها اعفـــاءات جزئيـــة ، ومنـــها :

يتمتع الشخص الطبيعي بالاعفـــاءات التاليـــة :

- مبلغ ١٠٠٠ دينار اعفـــاء شـــخصيا .
- مبلغ ٥٠٠ دينار عـــن زوجتـــه وكـــل ولـــد مـــن اولاده يتولـــى اعالته وعن كل من والديه اذا تولـــى اعالتـــه .
- مبلغ ٢٠٠ دينار عن كل شخص تكـــون اعالتـــه مـــن مســـؤولية المكلف شرعا وبحد اقصاه ١٠٠٠ دينار ويشـــترط فـــي ذلـــك ان لا يمنح الاعفاء عن الشخص المعال الواحد لاكـــثر مـــن مكلـــف معيل واحـــد .
- يتمتع الشـــخص الطبيعـــي الأردنـــي باعفـــاء قـــدره (١٥٠٠) دينار في السنة اذا كان مكلفا وكـــان طالبـــا غـــير مبعـــوث فـــي

جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فـوق مسـتوى شـهادة الدراسـة الثانوية العامـة . يسـمح للشـخص الطبيعـي الاردنـي باعفـاء قدره (١٥٠٠) دينار في السنة لقاء الإنفاق علـى دراسـة كـل ولد من اولاده أو علـى دراسـة حفيـده أو زوجـه أو أخيـه أو اخته ممن يتولى اعالتـهم .

ومما تضمنته المـادة (١٤) .

١- يعفى من الضريبة ٥٠% من رواتـب واجـور وعـلاوات ومكافـآت ومخصصات العاملين في الحكومـة .
٢- يعفى من الضريبة ٥٠% مـن الاثنـى عشـر الفـا الاولـى و ٢٥% ممـا زاد عـن ذلـك مـن رواتـب واجـور وعـلاوات ومكافـآت ومخصصـات العاملين مـن غـير الجـهات المنصـوص عليـها فـي البنـد (١) .
٣- يعفى من الضريبة بـدل الايجـار علـى ان لا يزيـد عـن (٢٠٠٠) دينار سـنويا .
٤- يعفى من الضريـبة المبلغ الذي يدفعـه المقيـم للمعالجـة شـريطة ان لا يزيـد على (٥٠٠٠) دينـار فـي السـنة للمعالجـة فـي المملكـة وعلى (١٠٠٠٠) دينار خارجـها .
٥- يعفـى من الضريبـة المبلـغ الـذي يدفعـه المقيـم للعـلاج خـارج المملكة أو لمن يعيلـه شـريطة ان لا يزيـد المبلـغ علـى (٥٠٠٠) دينار في السـنة .

الفصل الثامن

الانعكاس الضريبي

يعرف انعكاس الضريبة بانه عملية نقل المكلف للعبء الضريبي إلى أي شخص آخر ، والذي قد ينقلها إلى غيره .

هذا يدل على ان المكلف يقوم بدور المورد لحصيلة الضريبة للخزانه العامة دون ان يكون هو الدافع الحقيقي لها ، بل الذي يدفع الضريبة هو شخص آخر . من هنا يتم التمييز في المالية العامة ما بين المكلف القانوني والمكلف الحقيقي . **المكلف القانوني** هو الذي تتحقق عليه الضريبة ويتم تحصيلها منه . **المكلف الحقيقي** هو الذي يتحمل دفع الضريبة فعليا بعد ان تنعكس عليه وتستقر عنده .

ويكون الانعكاس الضريبي ذو شكلين :

الاول : انعكاس الضريبة إلى الخلف .

الثاني : انعكاس الضريبة إلى الامام .

انعكاس الضريبة إلى الامام هو الشكل الذي ينتقل فيه العبء الضريبي من الشخص الاول إلى الشخص الذي يليه في مرحلة تالية ، كانتقال الضريبة من المنتج إلى المستهلك ، أو من البائع إلى المشتري ، أو من رب العمل إلى العامل .

انعكاس الضريبة إلى الخلف هو الشكل الذي ينتقل فيه العبء الضريبي من الشخص التالي إلى الشخص الاول (الشخص في المرحلة السابقة) كانتقال الضريبة من العامل إلى رب العمل ، أو من المستهلك إلى المنتج .

والسؤال الان كيف يتم نقل العبء الضريبي فعلا إلى الامام أو إلى الخلف ؟

نقل العبء الضريبي إلى الامام يظهر في رفع اسعار المنتج من قبل المكلف أو تخفيض اجر العامل من قبل رب العمل . ويحدث هذا في فترات الازدهار الاقتصادي وتكون واضحة في حالة الضرائب غير المباشرة مثل ضرائب الانتاج أو المبيعات ، فضريبة المبيعات التي يلتزم بدفعها البائع يضيفها على المشتري عند شرائه للسلعة ، فالمشتري دفع الضريبة فعليا بشكل غير مباشر .

اما نقل العبء الضريبي إلى الخلف فيظهر في تخفيض اسعار المشتريات من قبل المكلف أو مقدرة العامل على رفع اجرة فيتحمل ذلك رب العمل . ويحدث هذا في فترات الركود الاقتصادي حيث لا يستطيع المنتج ان يرفع سعر منتجاته لتغطية عبء الضريبة ، فيضطر دافع الضريبة ان يضغط بتخفيض اسعار المواد الاولية أو اجور العمال أو فوائد الأموال المقترضة .

في بعض الحالات يكون الانعكاس الضريبي كلي ، وذلك عندما يقوم المكلف بنقل المبلغ الاجمالي للضريبة التي دفعها على الآخرين . وقد يكون الانعكاس الضريبي جزئي ، وذلك في حالة نقل جزء من المبلغ الضريبي إلى الآخرين .

ويوجد هناك اكثر من نظرية تفسر الانعكاس الضريبي منها :

١- **نظرية الطلب والعرض .** حسب هذه النظرية يتم نقل العبء الضريبي بما يتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والنفسية القائمة والتي من الصعب التحكم بها

ولكنهـا تتجسد فـي قوانيـن الطلـب والعـرض . ففـي سـوق الاحتكـار يتحكم المنتج في الكمية المعروضـة مـن السـلع وسـعرها وبالتـالي يكـون قادر على نقل العبء الضريـبي إلـى الامـام . هـذا الامـر يختلـف فـي حالة المنافسة ، حيث تكاليف الانتاج تؤثر على نقـل العـبء الضريبـي إلـى الامام أو إلى الخلـف .

٢- نظـرية كانـار (Kanar) . حسـب هـذه النظريـة فـان الضريبـة تصيب في بدايتها عدد من المكلفين القـانونيين ولكنـها فـي النهايـة تتـوزع على عدد اكبر من الاشخاص ويتحمل عبؤها الجميـع بحيـث لا يشـعر بـها أحد . واعطى مثال على ذلك كـالضرائب المفروضـة علـى الاربـاح فـي الصناعة ، فصاحب المصنع ينقـل العـبء الضريبـي إلـى الامـام وعلـى سعر السلعة المنتجة التي يتحملها تـاجر الجملـة المشـتري لتلـك السـلعة ، ويقوم الاخير بنقلها إلى تاجر التجزئة والـذي بـدوره ينقلـها إلـى المسـتهلك والذي يحاول ان ينقلها لغيره من خلال مطالبتـه برفـع الاجـور .

وجـهت انتقـادات لـهذه النظريـة مـن حيـث عـدم واقعيتـها ، لان تطبيقـها بحاجـة إلـى ظـروف اقتصاديـة معينـة مـن حيـث الازدهـار الاقتصادي أو الركود الاقتصادي وهذا من الصعب التحكـم بـه ، كذلـك قـد لا يستطيع العامل المطالبة برفع اجره ... الخ ، مـن هنـا نلاحـظ انـه مـن الصعب توزيع الضريبة على جميع الاشـخاص بشـكل عـادل .

٣- النظريـة الطبيعيـة . والتـي تعتـبر الأرض المصـدر الرئيسـي للثـروة ، لذا فالضريبة لا تفـرض الا علـى الريـع واي ضريبـة تفـرض من قبل الدولة فان انعكاسـها يعـود فـي نهايـة المطـاف علـى الارض .

هذه النظرية طبقت في الماضي ولم يعد لـــها وجـــود فـــي وقتنـــا الحـــالي ولا يؤخذ بـــها .

مما سبق نلاحظ انـــه مـــن الصعـــب وضـــع اســـس ثابتـــة للانعكـــاس الضريبي ، لذا وضعت بعض لمعايير التي يمكن الأخذ بـــها لفـــهم ذلـــك :

١- بعـــض الضرائب قابلـــة للانعكـــاس الضريبـــي ، خاصـــة الضرائـــب غـــير المباشـــرة مثـــل ضرائـــب الانتـــاج وضرائـــب الاســـتهلاك والضرائب الجمركيـــة .

٢- بعض الضرائب نجد صعوبة كبـــيرة فـــي انعكاســـها الضريبـــي (نقـــل عبئها) ، مثل الضرائـــب علـــى الايـــراد العـــام التـــي تســـتقر علـــى المكلف القـــانوني .

٣- بعض الضرائب غير قابلـــة للانعكـــاس الضريبـــي ، والـــذي يتحمـــل عبئها بالشكل النهائي هـــو المكلـــف القـــانوني مثـــل ضرائـــب الدخـــل وضرائب الاجـــور .

الفصل التاسع

آثـــار الضـــرائـــب

سنقوم الان بتوضيح أثر الضرائـــب علـــى بعـض المتغـيرات ســواء على المستوى القومي أو علـــى المســتوى الفـــردي ، والتـــي ســنرتبها علـــى النحو التـــالي :

١- اثر الضرائب على الاســـتهلاك والادخـــار .

ان فرض الضرائب يــؤدي بشــكل عــام إلـــى تخفيــض الاســتهلاك ، وخاصة استهلاك اصحـــاب الدخـــول المحـــدوده ، لان اقتطـــاع جـــزء مـــن دخولهم على شكل ضرائب يحد مـــن قوتـــهم الشـــرائية ، لان الدخـــل المعـــد للانفاق سوف ينخفض . نلاحظ هذا جليا في الـــدول الناميـــة ، حيــث تدنـــي الدخول واقتطاع جزء كبـــير مـــن الدخـــل للانفـــاق الاســتهلاكي ، إذ تصـــل هذه النسبة في بعض هذه الـــدول إلـــى ٩٠% . كمـــا ان اســتهلاك الاغنيـــاء يتأثر من الضرائب ولكن بنســبة ضئيلـــة .

إلـــى جانـــب اثـــر الضرائـــب علـــى الاســتهلاك يوجــد اثــر علـــى الادخار ، ولكـــن المتضــــرر مـــن ذلــك هــم الاغنيــاء ، لان بامكانـــهم ان يقتطعوا جزء من دخلهم على شكل ادخار ، فزيـــادة الضرائـــب يــؤدي إلـــى تخفيض ادخارهم اما الفقراء فان تـــأثرهم يكـــون قليـــل جـــدا ، لان ادخـــارهم منخفض جـــدا .

وفيمـــا يتعلـــق بـــالضرائب غـــير المباشـــرة ، فيتوقـــف اثرهـــا علـــى نـــوع السلـــع التي تفرض عليها ، فالســـلع الكماليـــة يكـــون الاقبـــال عليـــها

قليل لذا فان تأثير الضرائب عليـــها يكــون متدنـــي ، امــا ســلع الاســتهلاك الجاري فان اثر الضرائب عليــها يكــون محــدود لان الأفــراد قــد اعتــادوا على اســتهلاكها .

٢- اثر الضرائب على الناتج القومي والدخـــل القومـــي .

أ- الآثـــار الانتعاشـــية .

يرى البعض أن فرض الضرائــب يكــون حــافز لزيــادة العمــل والانتاج وبالتالي إلى زيادة الدخــل القومــي والنــاتج القومــي . فعنــد قيــام الدولة بزيادة الضرائب يقوم العمــال بزيــادة جــهودهم للعمــل الاكــثر كــي يزيدوا من دخولــهم لتغطيــة اعبــاء الضرائــب الجديــدة وليحــافظوا علــى مستوى المعيشة الذي اعتادوا عليه قبل فــرض الضرائــب الجديــدة .

اما بالنسبة للمنتج فانه يزيد مــن إنتاجــه كــي يحــافظ علــى مســتوى الربح الذي اعتاد عليــه أو يزيــد مــن هــذا الربــح وذلــك لتغطيــة اعبــاء الضرائب الجديــدة .

ب- الآثار الانكماشـــية .

يرى البعض ان فرض ضرائب جديدة يـــؤدي إلـــى تقليــل الاســتهلاك وبالتالي إلى تخفيض انتاج السلع الاستهلاكية والــــذي يرتبــط معــه تخفيــض انتاج السلع الاستثمارية . إلى جــانب ذلــك فــان فــرض ضرائــب جديــدة يعني زيادة نفقات الانتاج مما يؤثر بالسلب علـــى ربــح المنتــج أي تخفيــض الربح وهذا يؤدي إلـــى تقليــل ســاعات العمــل والانتــاج . فــالضرائب ادت بالتالي إلى تخفيــض الدخــل القومــي والنــاتج القومــي . وقــد رأى بعــض الكتــاب ان الضرائــب المباشــرة الجديــدة تــؤدي إلــى تخفيــض الكفــاءة

الانتاجيـة للعمال بسـبب رغبتـهم فـي زيـادة عملـهم (العمـل سـاعات اضافية) كي يزيدوا من دخولهم لمقابلة العـبء الضريبـي الجديـد .

ج- اثر الضرائب على الدخـل والـثروة .

تلجأ بعض الدول إلى اتباع سياسـات ماليـة ضريبيـة مـن شـأنها ان تعيـد توزيـع الدخـل والـثروة وذلـك بفـرض الضرائـب التصاعديـة والضرائب على زيادة رأس المـال والضرائـب علـى الـثروات المكتسـبة ، والتي تؤثر على الأغنياء دون الفقراء . كمـا أن الدولـة تفـرض الضرائـب على السلع الكمالية والتي يستهلكها بشكل واسـع الاغنيـاء وليـس الفقـراء ، وبنفس الوقت تعفى السلع الأساسية مـن الضرائـب والتـي يسـتهلكها بشـكل كبير الفقـراء .

د- اثر الضرائب على الأسـعار .

ان فرض ضرائب جديدة يؤدي فـي المـدى القصـير إلـى انخفـاض أسعار السلع والخدمـات ، لان الطلـب عليـها يقـل ، فتنخفـض الأسـعار . وهـذا لا يـدوم طويـلاً لان انخفـاض الضرائـب تحـدث انخفـاض فـي المدخرات وبالتالي انخفاض الاستثمار والانتـاج ممـا يعنـي انخفـاض فـي عرض السلع والخدمات مما يؤدي إلى ارتفـاع اسـعارها .

وفـي حالـة الضرائـب غـير المباشـرة تكـون النتيجـة نفسـها لان المستورد أو المصدر أو المنتج أو البـائع يضيـف مبلـغ الضريبـة الجديـد على سعر السلعة والتي يتحملها في معظـم الاحيـان المسـتهلك .

الوحدة الخامسة

الإيـــرادات مـــن الـــرســـــوم

تعتبر الإيـــــرادات مـــن الرســـــوم ، إيـــرادات غـــير عاديــة (غـــير ضريبية) لأنها لا تتكرر بانتظام في الموازنة العامـــــة . وهـــذا ينطبـــق علـــى الغرامات والأتاوات والقـــروض ...الـــخ .

ويعرف الرسم بانه مبلغ من المال تحصل عليـــــه الدولـــة مـــن المنتفـــع مقابل خدمة يطلبها ويحصل عليها من الدولة فقد تكـــون الخدمـــة علـــى شـــكل عمل قام به موظف الدولة لانجاز معاملة جـــواز ســـفر لمواطـــن أو حصـــول المواطن على رخصة سواقة أو قيام المحكمـــة النظـــر فـــي المنازعـــات بيـــن الأفراد ...الـــخ .

مما سبق نستنتج الخصائص الرئيسية التاليـــــة للرســـوم :

١- الرســـــم تحصـــــل عليـــه الدولـــة . وذلـــك مـــن خـــلال مؤسســـاتها ودوائرها المختلفـــة .

٢- الرسم يجبى بشكل مبـــالغ نقديـــة . فـــالاصل فـــي الرســـم ان يجبـــى بشكل نقدي ، الا في بعـــض الاســـتثناءات كـــالحروب التـــي يمكـــن ان تجبى فيها الرسوم بشكل عيني كالســـلع مثـــلا .

٣- تحدد قيمـــــة الرســـــم بقـــانون . فـــاي رســـم لا يجبـــى الا ضمـــن القانون سواء بالطريقة أو حجم المبلـــغ وبغـــض النظـــر عـــن الوضـــع المالي للفـــرد .

٤- يدفع الرسم مقابل خدمة خاصة يحصل عليها الفرد . فالدولة ملزمة ان تقدم الخدمة لطالبها ، مقابل ذلك يدفع الفرد مبلغ من المال .فلا يمكن ان تجبر الدولة أي شخص ان يطلب خدمة لا يريدها .

٥- يدفع الرسم بشكل اجباري . مجرد طلب الفرد للخدمة من الدولة وحصوله عليها وجب عليه دفع الرسم .

اقسام الرسوم :

١- **رسوم ادارية** . وهي كثيرة مثل رسم التعليم ، رسم شهادة الميلاد رسم جواز السفر ، رسم تسجيل عقار ...الخ .

٢- **رسوم اقتصادية** . وهي ايضا كثيرة مثل رسم الهاتف ، والبريد والكهرباء ...الخ .

٣- **رسوم القضاء** . وهي التي تدفع مقابل نظر الدولة (المحاكم) في الخصومات ما بين الأفراد .

طرق دفع الرسوم :

١- **دفع الرسم بالطوابع** . يقوم أي شخص طالب الخدمة من الدولة بشراء طوابع بقيمة محددة ويلصقها على معاملة طلب الخدمة التي يريدها .

٢- **دفع الرسم بشكل فوري** . يقوم الشخص طالب الخدمة بدفع مبلغ من المال لمحاسب دوائر الدولة بشكل مباشر ويحصل على وصل مقابل ذلك ، يبرزه حين حصوله على الخدمة .

٣- **دفع الرسم للدوائر الحكومية .** يدفع مبلـــغ مـــن الرســم إلـــى ادارات الدولة بموجب كشوف معــده مســبقا محــدد فيــها اســماء المســتفيدين والمبالغ الواجب عليهم دفعها مثل رســـوم العقــارات .

الفــرق بين الرسم والاتـــاوة .

تعرف الاتاوة بأنها مبلغ مـــن المــال يدفعـــه صــاحب العقــار للدولــة مقابل قيام الاخيرة بعمل مما ادى إلى ارتفـــاع قيمـــة العقــار دون ان يطلـــب مالكه تلك الخدمة أو ان يبذل أي جهد في ذلـــك . كــأن تقــوم الدولــة بشــق طريق فتزيد قيمـــة الارض أو ان تبنـــي مستشــفى أو جامعـــة فــتزيد قيمـــة الارض المحايدة لها . هذا الامر لا تطبقه جميـــع الــدول بــل البعــض منــها مثل دول السوق الاوروبيـــة المشــتركة .

اما الفرق بين الرسم والاتاوة فيتمثــل فـــي :

أ- الرســم يدفــع مقابــل خدمـــة يطلبــها الشــخص بمحــض ارادتــه اما الاتاوة فتدفع بشكل اجباري من قبل الشـــخص مـــالك العقــار .

ب- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة . امــــا الاتـــاوة فتدفـــع مقـــابل خدمـــة عامة قامت بها الدولــــة .

ج- الرسم يتكرر دفعة كلما طلب الشخص الخدمـــة . امـــا الاتـــاوة فتدفـــع لمرة واحــدة .

أما اوجه الشبه ما بين الرسم والاتاوة فيمكـــن فـــي ارتكازهمـــا علـــى عنصر المنفعة . فالرســـم يعــود بالمنفعـــة الخاصـــة علـــى دافعــه . امـــا الاتاوة فتعود بالمنفعة العامة العائدة على مـــالك العقــار .

الفرق بين الرسم والغرامــــة .

تعرف الغرامة بأنها مبلغ من المـــال تقــره الدولـــة علـــى أي شـــخص يخالف القانون . مثل مخالفة بناء أو مخالفة اشـــارة مــرور ...الـــخ .

أما الفرق بين الرسم والغرامة فيكمـــن فـــي :

أ- الغرامة تدفـــع بســبب مخالفـــة للقـــانون . الرسـِـم يدفــع دون وقــوع مخالفة للقـــانون .

ب- الغرامة تدفـــع دون ان يطلبـــها الشـــخص (تدفـــع جـــبرا) . الرســـم يدفع مقابل خدمة يطلبها الشـــــخص .

ج- الغرامة لا تعـــود بـــالنفع المباشـــر علـــى الفـــرد (بمثابـــة عقـــاب)، الرسم يعود بالنفع المباشر على الفرد .

الفرق بين الرسم والضريبـــــة .

أ- الضريبة تدفع بلا مقابل (لا يجوز للمكلف طلـــب خدمـــة مقـــابل دفـــع المبلغ الضريبي) . الرسم يدفع مقابل خدمـــة يطلبـــها الشـــخص .

ب- الضريبة تدفـــع بشـــكل نـــهائي (لا يجـــوز اســـترجاعها) . الرســـم يمكن استرجاعه أو جزء منـــــه .

اما اوجه الشبه بينهما فتتمثل بـــان كلاهمـــا يفـــرض بشـــكل جـــبري . فالضريبـــة ملزمـــة للمكلـــــف بـــالدفع كذلـــك الرســـم ملـــزم بـــالدفع لمـــن يطلب الخدمـــة .

الوحدة السادسة

الإيـــرادات مــــن الــقـــروض

تعريف القــرض .

هـــو مبلـــغ مــن المـــال تحصـــل عليـــه الدولـــة مـــن الأفـــراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية المحليـــة أو الدوليـــة مـــع التعـــهد برد المبلغ المقترض والفوائد المترتبة عليـــه فـــي التـــاريخ المحـــدد للتســـديد وفقا لشروط العقـــد .

خصائص القرض العـــام .

١- يتم ابرام القرض بصورة اختيارية . فالدولة لـــها مطلـــق الحريـــة فـــي طلب الحصول على قرض مـــن عدمـــه . كمـــا ان الجهـــة المقرضـــة لهـــا الحرية في منح القرض للدولـــــة الطالبـــة لـــه ولـــها الحـــق فـــي رفضـــه ، وهـــذا هـــو الاســـاس فـــي القـــرض ، خاصـــة القــــروض الخارجية ، فلا نجد دولـــة أو مؤسســـة خارجيـــة اجـــبرت علـــى منـــح دولة اخرى قرض طلبتـــــه . امـــا فيمـــا يتعلـــق بـــالقروض الداخليـــة فتخرج عن هذه القاعدة فـــي بعـــض الاحيـــان وبشـــكل استـــثـــنائي ، فبامكان الدولـــة ان تفـــرض علـــى مواطنيـــها الاكتتـــاب فـــي بعـــض القروض خاصة وقت الحـــروب .

٢- يدفع القرض بشكل مبلغ مـــن المـــال . والشـــائع فـــي القـــروض ان تدفع بشكل نقـــدي ســـواء بالعملـــة المحليـــة أو بـــاي عملـــة اخـــرى ،

ويورد إلى خزينة الدولة بهذا الشكل النقدي . الاستثناء في القرض ان يدفع بشكل عيني ، حيث يعقد القرض لتمويل مشروع معين أو انجاز خطة تنموية معينة من خلال منتوجات الجهة المقرضة ، وهذا منتشر في الدول النامية .

٣- تتعهد الدولة بإعادة القرض إلى الدائن مع الفوائد السنوية المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها . لذا يطلق على القرض " ضريبة مؤجلة " .

٤- يستند القرض إلى تشريع . فتقوم الحكومة بابرام القرض استنادا إلى اذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية .

اسباب اللجوء إلى القروض العامة .

١- توفير الأموال اللازمة للدولة في بعض الظروف الطارئه .

٢- تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

٣- زيادة معدلات النمو الاقتصادي من خلال استخدام وسائل حديثة في الانتاج ، وتطوير وتحديث وسائل وادوات الانتاج القائمة .

٤- تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، من خلال اقامة المشاريع التي توفر فرص عمل وتزيد من الانتاج والاستهلاك والدخول .

أنواع القروض .

تنقسم القروض إلى ثلاثة انواع رئيسية وهي : القروض من حيث المصدر والقروض من حيث حرية المكتتب والقروض من حيث المدة .

اولا : القروض من حيث المصدر . وتنقسم إلى :

أ- القروض الداخليـــة .

وهي تلك القروض التي تحصل عليـــها الدولـــة مـــن الافـــراد أو المؤسسات في اقليمها بغض النظر عن جنســـيتهم ، ســـواء اكـــانوا مواطنيـــن ام اجـــانب .

وتتمتع الدولة بالنســـبة للقـــروض الداخليـــة بحريـــة كبـــيرة ، اذ انـــها تضع شروط القرض ، وتحدد مدة القـــرض وكيفيـــة الســـداد . وكذلـــك فـــان طاقـــة الدولـــة علـــى الاقتـــراض الداخلـــي اكـــبر بكثـــير مـــن طاقتـــها على الاقـــتراض مـــن الخـــارج ، إذ انـــها لا تســـتطيع ان تملـــي شـــروطها على دولة اخـــرى أو على المدخريـــن خـــارج حـــدود اقليمـــها . امـــا فـــي الداخل فـــتعمل الدولـــة على نجـــاح قـــروضها باثارتـــها للـــروح الوطنيـــة في نفـــوس المواطنـــين . كذلـــك فانـــها تطـــرح قروضـــها بعـــد دراســـتها للوضع الاقتصادي الســـائد ومعرفـــة العوامـــل المهيئـــة لانجـــاح القـــروض ، كتوفر المدخـــرات .

ب- القروض الخارجيـــة .

وهي تلك القـــروض التـــي تحصـــل عليـــها الدولـــة مـــن الحكومـــات الأجنبية أو من هيئات ومؤسســـات دوليـــة .

وعادة ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض من الخـــارج بســـبب :

١- حاجتها لرؤوس الأموال وعدم كفايـــة المدخـــرات الوطنيـــة .
٢- حاجتها إلى العملات الاجنبية (الصعبـــة منـــها) لتغطيـــة عجـــز فـــي موازنتها أو لدعم عملتها وحمايتها مـــن التدهـــور .
٣- حاجتها للحصول على ما يلزم من ســـلع انتاجيـــة واســـتهلاكية .

ومن الملاحظ ان سلطة الدولة في حالة الاقتراض الخارجي اقل منها في حالة الاقتراض الداخلي ، حيث انها لا تستطيع ن تجبر دولة اخرى على منحها قرضا . كما ان سلطة الدولة في التخفيف من هذه القروض محددة . وتتاثر الدولة المقترضة بالاحداث الاقتصادية التي تجري في الدولة المقرضة ، كما انها تتأثر بتقلبات سعر الصرف . وعلى الرغم من ان القروض الخارجية تؤدي إلى المساهمة في زيادة الانتاج في الداخل اذا احسن استخدامها ، لكنها تتضمن عبئا عند دفع اقساط القروض والفوائد المترتبة عليها . كذلك فان القرض الخارجي غالبا ما يتأثر بالسياسة وقد يؤدي إلى التبعية السياسية والاقتصادية اذا عجزت الدولة عن الوفاء بشروط القرض واصبحت تعتمد عليه بشكل دائم .

ثانيا : القروض من حيث حرية المكتتب . وتنقسم إلى :

أ- القروض الاختيارية .

الاصل في القروض ان تكون اختيارية ، وتترك الدولة الحرية للأفراد والهيئات في الاكتتاب دون اكراه . فيكون الدافع للاكتتاب هو كون العملية مجزية ماديا نتيجة سعر الفائدة المرتفع أو كفالة الدولة لدفع قيمة القرض عند الاستحقاق .

ب- القروض الاجبارية .

عندما تخشى الدولة عدم اقدام مواطنيها أو الهيئات الوطنية على الاكتتاب تعمد إلى الضغط للحصول على المبلغ اللازم له ، وتلجأ

الدولــة إلــــى هــذا الأســـلوب الاســتثنائي فـــي الاوقــات التـــي تعقــب الحروب ، أو لمقاومة التضخم . والقروض الاجباريـــة تتــم نتيجــة ضعــف الثقة في الدولة في الوقت الذي تكون فيه بحاجــة ماســة للامــوال أو لتحقيــق أهداف اقتصادية كتحقيق الاستقرار النقدي ولم يتوفر المـــال الــلازم لذلــك .

ثالثا : القــروض مــن حيث مدتها . وتنقســـم إلــى :

أ- القروض المســتديمة أو المؤبــده .

هـــي القـــروض التـــي تعقدهـــا الدولـــة دون ان تحـــدد ميعـــاد لســـداد قيمتها . فهذه القروض مؤبدة والدولة مجـبرة علـــى ســدادها ، ولكنـــها حـــرة في سدادها في أي وقت تشـــاء .

وتمتاز هذه القـــروض بأنـــها تـــترك للدولـــة اختيـــار الوقـــت الملائـــم للسداد ، الا انه يخشى ان لا تســـعى الدولـــة للوفـــاء بقيمـــة هـــذه القـــروض فتتراكم الديون وتؤثر في كيانـــها المـــالي .

ب- القــروض القابلـــــة للاســتهلاك .

ويقصد بها القروض التي تتعهد فيـــها الدولـــة بالوفـــاء لســـداد قيمتـــها عند تاريخ معين . وتنقسم القروض القابلـــة للاســـتهلاك إلـــى :

١-قروض قصيرة الاجل " الديـــن الســـائر " .

تعقد هذه القروض لسد حاجات نقديـــة مؤقتـــة للخزانـــة العامـــة أو لتغطية عجز حقيقي فـــي الموازنـــة العامـــة اذا لـــم تكـــن الظـــروف مواتيـــه لاصدار قروض طويلة الاجل . وتتكـــون القـــروض فـــي هـــذه الحالـــة مـــن اذونات الخزينة . وهي نوع من السندات الاذنيــــه تتعـــهد فيـــه الدولـــة بدفـــع

مبلغ معين في تاريخ لاحق . وتكـــون مـــدة القـــروض قصـــيرة الاجـــل فـــي العادة ما بين ثلاثة شهور وســــنة .

ولاذونات الخزانة عدة ميزات منها انها تصـــل إلـــى مـــوارد قـــد لا يمكـــن اقتراضـــها بواســـطة الســـندات طويلـــة الاجـــل ، وتقبـــل البنـــــوك والمؤسسات على استثمار ما لديها من اموال فائضــــة بصفـــة مؤقتـــة فيـــها ، نظرا لما تتمتع به هذه الاذونات من ســـيولة ولقلـــة الاخطـــار التـــي يتعـــرض لها المقرضـــون .

ويوجد هناك اذونات الخزانة غير العادية وهـــي التـــي يزيـــد ميعـــاد استحقاقها على السنة وقد يصـــل إلـــى خمـــس ســـنوات . وتســـتخدم لتغطيـــة عجز حقيقي في الموازنة العامــــة .

٢- القروض الطويلة والمتوســـطة الاجـــل .

ليس هناك فرق دقيـــق بيـــن هذيـــن النوعيـــن مـــن القـــروض . فالقروض الطويلة الاجل تزيد مدتها على العشـــرين ســـنة . امـــا القـــروض متوسطة الاجل فتتراوح مدتها ما بيـــن خمـــس ســـنوات إلـــى عشـــرين ســـنة والواقع ان مدة القروض غالبا ما تحدد بناءا علـــى اعتبـــارات كثـــيرة منـــها : حالة السوق المالية ، المدة التـــي تحتـــاج فيـــها الدولـــة للامـــوال ، طبـــيعة المشاريع التي ستمول عن طريـــق هـــذه القـــروض كمـــا ان وضـــع الدولـــة الائتماني غالبا ما يكون له دور في تحديد مـــدة القـــرض ويعقـــد هـــذا النـــوع مـــن القـــروض لتمويـــل المشـــاريع الائتمانيـــة التـــي تتطلـــب وقتـــا كبـــيرا لتنفيذها ، ويمكن القول ان السندات الحكومية مـــا هـــي الا نـــوع مـــن انـــواع القروض متوسطة الاجل حيـــث تـــتراوح مدتـــها بيـــن خمـــس إلـــى عشـــر سنوات في معظم دول العـــالم .

الحكومة الاردنية لجأت إلى هذا النـــوع مـــن الاقــتراض " السـندات " لاول مرة عام ١٩٧١ كوسـيلة لتجميـع المدخـرات مـن الأفـراد وتوجيـها نحو المجالات الانتاجيـة وكمـورد مـالي للخزانـة لمواجهـة الـتزايد فـي انفاقها الانمائي خاصة بعد ان اخذ الاردن فـي التخطيـط الاقتصـادي .

اسلوب تنظيم القــروض .

نعني بتنظيم القروض الأسـلوب العلمـي المتبـع لاصـدار القـروض وهذا يتطلـب مجموعة مـن الاجـراءات لتحديـد مبلـغ القـرض ، معـدل الفائدة ، سعر اصدار سـندات القـرض ، فئـات سـندات القـرض ، كيفيـة الاكتتاب في القرض ، ضمان القرض وكيفيـة تسـديد القـرض .

فيما يتعلق بمبلغ القرض فـان الدولـة تقـوم بتحديـده ، حسـب الحاجة له والظروف التي تمر بها . ومعـدل الفـائدة امـا ان يكـون اسـمي أو حقيقي . معـدل الفـائدة الاسـمي يكـون مثبـت فـي سـند الإصـدار . ومعدل الفائدة الحقيقي يقدر نسبة إلى رأس المـال المدفـوع فعـلا للحصـول على سند القـرض .

مثال : السـعر الاسـمي لقـرض مـا " ٢٠ " دينـار ، عـرض للاكتتاب العام بسـعر " ١٦ " دينـار ، بمعـدل فـائدة مقدارهـا ٨% . فكـم يكون معدل الفائدة الحقيقـي ؟ .

$$\text{معدل الفائدة الحقيقي} = \frac{١٦}{٨} \times ١٠٠\% = ٢\%$$

وعندما تصدر الدولة السندات ، فان منها يكون ذو فئة واحد (مثلا القيمة الاسمية لكل سند ٥ دنانير) ومنها ما يكون متعدد الفئات (مثلا في نفس القرض تكون القيمة ٥ دنانير ، ٧ دنانير وعشرة دنانير) . ولسندات القرض سعر اصدار اسمي ، وهو السعر الذي تصدر فيه سندات الاقراض . فاذا ما اكتتب بنفس القيمة الاسمية وكانت هذه القيمة مساوية تماما للقيمة الحقيقية التي قبضتها الدولة نحصل على " سعر التعادل " وهو السعر الذي تساوت فيه القيمة الاسمية لسند القرض مع القيمة الحقيقة التي بيع فيها . لكن في بعض الاحيان تكون القيمة الاسمية اكبر من القيمة الحقيقة التي بيع فيها سند القرض للتشجيع على الاكتتاب ، لكن عندما يسترد المكتتب قيمة القرض بعد انتهاء مدته فانه يحصل على القيمة الاسمية وليس القيمة الحقيقة التي دفعها ، فهو يربح اذن الفرق بين المبلغ الذي دفعه فعلا وبين المبلغ الاسمي للسند ، والذي يطلق عليه " علاوة تسديد " .

ونحن نعلم ان القروض تصدر بقانون ، لذا فان لها اشكال قانونية متعدده ، فنجد مثلا السندات لحاملها ، والسند الاسمي والسندات المختلطة .

يعرف السند الاسمي بانه الذي يدون عليه اسم المشتري ، ويسجل هذا الاسم في سجلات اعدتها الدولة مسبقا . ولا يحق لاي شخص ان يقبض الفوائد الا صاحب السند أو من يفوضه قانونا . من هنا في حالة فقدان السند فلا يشكل ذلك أي ضرر على صاحبه ، لان اسم المشتري كما ذكرنا مدون في سجلات رسمية . وفي حالة رغبة صاحب السند بيعه فان الامر يتطلب اجراءات حتى يدون اسم المشتري الجديد في

السجلات الرسمية ويحـل محل اسم البائع للسند . والمؤسسات على استثمار ما لديها من اموال فائضة بصفة مؤقتة فيها ، نظرا لما تتمتع به هذه الاذون من سيولة ولقلة الاخطار التي يتعرض لها المقترضون .

ويوجد هناك اذونات الخزانة غير العادية وهي الاذون التي يزيد ميعاد استحقاقها على السنة وقد يصل إلى خمس سنوات . وتستخدم هذه الاذون لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامة .

يعرف السند لحامله ، بانه لا يكتب عليه اسم المشتري ولا يسجل اسمه في سجلات خاصة معدة مسبقا ، من هنا فان كل من يحمل السند هو صاحبه ، وبالتالي يحصل حامله على الفوائد المقررة مسبقا . هذا الامر يشكل خطرا على مشتري السندات عند ضياعها ، كما ان بيعها لا يحتاج إلى اجراءات تسجيل .

اما السندات المختلطة . فهي مزيج ما بين السندات الاسمية والسندات لحاملها من حيث ان اسم المشتري مدون في سجلات رسمية ، فملكية السند لا تنتقل لحامله عند الضياع بل يجب ان يغير اسم المشتري الجديد في نفس السجلات ، وبنفس الوقت فان الفوائد يحصل عليها كل من يحمل كوبونات السند ، لذا فان ضياعها يفقد المشتري الاصلي قيمتها .

والسؤال الان ، **كيف يتم لاكتتاب في القروض ؟**

هناك اكثر من طريقة لتحقيق ذلك منها الاكتتاب المباشر عن طريق الدولة ، أو عن طريق البورصات المالية أو عن طريق المزاد العلني .

يتم الاكتتاب عن طريق الدولة ، بطرحها لسندات القرض مباشرة على جميع الاشخاص دون وساطة احد ، وذلك من قبل البنك المركزي ، الذي يعلن عن عدد سندات القرض ، وقيمتها ، وفترة السداد ونسبة الفائدة .

والاكتتاب عن طريق البورصات المالية ، تتم بطرح الدولة سندات القرض في الاسواق المالية للاكتتاب بها ، وهنا تتعرض هذه القروض لقوانين العرض والطلب ، لذا يستخدم هذا الأسلوب بشكل محدود من قبل بعض الدول خاصة للقروض الصغيرة .

اما الاكتتاب عن طريق البنوك . فتقوم الدولة بالاتفاق مع احد البنوك العاملة أو مع اكثر من بنك ببيع السندات القرض لجميع الاشخاص على ان يشتري البنك بنفسه ما زاد منها بسعر اقل من سعر التعادل .

واخيرا **الاكتتاب عن طريق المزاد العلني** . إذ تقوم الدولة بتحديد سعر ادنى لسند القرض وتعرضه على الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين للاكتتاب ومن يدفع نفس السعر ، واعلى منه ، يحصل على سندات القرض ، بعد كل هذا قد يسأل الدارس نفسه ، ما هي الضمانات التي يحصل عليها المكتتب بالقروض ؟ وما هي الطريقة التي تسدد فيها الدولة قيمة هذه القروض ؟

لقد مر معنا ان القروض من حيث المصدر تكون اما داخلية أو خارجية . فالنسبة للقروض الداخلية فلا تقدم الدولة ضمان لها ، علما بأنها تلتزم بسداد قيمة القرض بعد انتهاء مدته وتدفع الفوائد المترتبة عليه مرة أو مرتين في السنة حسب الشروط المعلن عنها .

اما بالنسبة للقروض الخارجية فان الامر يختلف ، إذ لا يوجد سلطة سيادية أو قانونية للدولة في الخارج كما هو الحال على مواطنيها في الداخل ، من هنا يوجد **ضمانات للقروض الخارجية** منها :

١- **ضمانات نقدية** . تحتفظ الدولة باحتياطي نقدي بالعملات الصعبة أو بالمعادن الثمينة مثل الذهب أو بكليهما معا . فتتعهد الدولة المقترضة بسداد قيمة القرض بما لديها من احتياطي نقدي . وتكمن الخطورة في حالة اعتماد الدولة كليا على السداد بهذا الأسلوب وبنفاذ ما لديها من احتياطي . وكثير من الدول النامية تعاني من هذه المشكلة .

٢- **ضمانات عينية** . تلجأ بعض الدول لا تستخدم مواردها سواء ثرواتها الطبيعية (نفط ، حديد ...) أو مصادر الإيرادات العامة (الضريبة ، الرسوم ، ...) لسداد قيمة القرض وما يترتب عليه من فوائد . وهذا يثقل كاهل الدولة اقتصاديا وماليا ويجعلها تفقد مصدر رئيس للتطوير والتنمية والتحديث . وكم من الدول النامية اصبحت مواردها الرئيسية وثرواتها الطبيعية مسخرة للدول المقرضة .

٣- **ضمانات شخصية (الكفالة الدولية)** . في حالة تعثر استخدام الضمان الاول والثاني آنف الذكر ، تلجأ الدولة المقترضة إلى دولة ثالثة لتضمنها عند الدولة الثانية المقرضة . وهذا يتطلب وجود تعاون وتنسيق اقتصادي وسياسي ومالي إلى جانب وجود مصالح مشتركة بين الدولة طالبة القرض والدولة الكافلة .

وفيما يتعلق بالكيفية التي يتم فيها تسديد القرض ، فيمكن اجمالها بالنقاط التالية :

١- **التسديد عند حلول موعد الاستحقاق** . ففي الوقت الذي يحل فيه تاريخ تسديد قيمة القرض ، على الدولة ان تعيد تلك القيمة لصاحب القرض دون تأخير . هذا الامر يعتمد على قوة الدولة ماليا ومدى مصداقيتها ، وان حصل ذلك فانه يزيد من ثقة جمهور المكتتبين بها .

٢- **التسديد بالاستهلاك** . فتقوم الدولة بتسديد قيمة القرض على مراحل ، وليس دفعة وحدة . وتعمد الدولة إلى هذا الأسلوب في حالة شعورها بصعوبة تسديد قيمة القرض ودفع الفوائد المترتبة عليه في الوقت المحدد ودفعة واحدة . ومن السهولة بمكان ان تستخدم هذه الطريقة في حالة القروض المؤبده ، حيث الدولة حرة في تحديد كيفية ووقت السداد ، وهذا ما يسمى بالاستهلاك الاختياري . اما في حالة القروض المحدد باجل ، حيث يتم تحديد وقت السداد مسبقا عند الإصدار ، وأرادت الدولة ان تسدد قيمته قبل تلك الفترة على فترات أو دفعة واحدة فيسمى عندئذ بالاستهلاك الاجباري .

ويوجد هناك اسلوب فني تستخدمه الدولة للتسديد بالاستهلاك ، فاما ان تقوم باستدعاء مجموعة محددة من سندات القرض كل سنة ، وبطريقة القرعة البحتة ، وتسديد قيمتها ، وهو ما يطلق عليه بالاستهلاك عن طريق القرعه . أو تقوم بشراء سندات

القرض من مالكيها في السوق المـــالي ، مثلــها مثــل أي شــخص اعتبـــاري أو طبيعي اخر وبالسعر الســـائد فـــي الســـوق ، إلـــى ان يتـــم شـــراء جميـــع سندات القرض ، وهو ما يطلق عليه بالاســـتهلاك عـــن طريـــق الشـــراء فـــي البورصة المالية . أو ان تدفع جزء من قيمـــة القـــرض لصاحبـــه كـــل ســـنة مع الفائدة المترتبة على ذلك ، إلى ان يتم استهلاكه كليـــا ، وهـــو مـــا يطلـــق عليه بالاستهلاك عن طريق الاقســـاط .

٣- **التسديد بالتثبيت** . إذ تلجأ الدولة مـــن تحويـــل القـــرض قصـــير الاجل عند حلول وقت سداده إلى قرض مؤبـــد طويـــل الاجـــل يطلـــق عليـــه بالقرض الؤبد أو المثبت . وقد يتم ذلـــك بـــالاكراه ، وتخـــالف الدولـــة فـــي هذه الحالة الشروط المتفق عليها عند اصـــدار القـــرض ، وقـــد يتـــم بحريـــة المكتتب ، فمن يقبل هذا الأسلوب له ذلك ومـــن لا يرغـــب بامكانـــه اســـتعادة قيمة قرضـــه .

٤- **التسديد بالتبديل** . حســـب هـــذه الطريقـــة يتـــم تبديـــل قـــرض بقـــرض آخر . فقـــد يكـــون اســـتبدال قـــرض مؤبـــد إلـــى قـــرض قـــابل للاستهلاك ، أو اســـتبدال قـــرض ذو اقســـاط وفوائـــد ســـنوية إلـــى اقســـاط وفوائد مدى الحياة ، تنتهي بوفاة المالك . والاســـلوب الفنـــي المتبـــع لطريقـــة التبديل اما ان يتم بالاجبار ، حيـــث تجـــبر الدولـــة حـــاملي ســـندات القـــرض ذو الفائدة العاليـــة باســـتبداله بســـندات قـــرض جديـــد بفـــائدة اقـــل ، وهـــذا الأسلوب مخالف لشـــروط القـــرض . لـــذا تلجـــأ الدولـــة لـــه فـــي حـــالات اســـتثنائية كالازمـــات الاقتصاديـــة أو الحـــروب ، لانـــه يســـيء لشـــخصها

ويزعزع ثقة المواطنين بها . ومن هنا يوجد التبديل بالطريقة الاختيارية ، حيث تعطي الدولة الحرية المطلقة لحاملي سندات القرض القديم باستبداله بقرض جديد ذو الفائدة الاقل ، ومن الطبيعي ان لا يقدم الاشخاص على ذلك ، لانهم لن يرضوا بالفوائد المتدنية ، الا اذا حصلوا على مزايا وحوافز من الدولة ، فتقدم لهم اعفاءات ضريبية على السندات أو تلتزم بعدم تحويلها إلى سندات مؤبدة أو ان تقبل بسندات القرض لسداد أي التزام ضريبي آخر عليهم ...الخ . وفي بعض الحالات تلجأ الدولة إلى طريقة التبديل شبه الاجباري ، حيث تقوم باصدار قروض جديدة بفائدة منخفضة وبنفس الوقت بتسديد القروض القديمة ذات الفوائد العالية ، ولصاحب القرض الحرية المطلقة اما باستبدال القرض القديم بالقرض الجديد أو باستلام قيمة القرض القديم الذي يملكه . هذا الأسلوب مخالف لشروط القرض اذا كان من النوع المحدود المدة لذا لا يستخدم الا في الحالات الاستثنائية ، ولكنه قانوني بخصوص القروض المؤبدة .

لاحظنا ان أي طريقة تستخدمها الدولة لتسديد قيمة القرض ، بحاجة إلى اموال ، فكيف توفر الدولة هذه الأموال ؟

هناك اكثر من اسلوب تتبعه الدولة لهذا الغرض ، منها اسلوب فرض الضرائب الجديدة ، إذ تلجأ الدولة إلى زيادة سعر الضرائب القائمة أو فرض ضرائب جديدة لتوفير المال اللازم لتغطية قيمة القرض . هذا الأسلوب له اثار سلبية على المواطنين خاصة اذا كانت

الظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي يمرون بها صعبة ، من هنا يكون استخدام هذا اسلوب استثنائيا .

وقد تلجأ الدولة إلى اصدارات جديدة ، فتصدر قروض جديدة كي تحصل على الأموال ، والتي بها تسدد قيمة القروض القديمة .

ويوجد اسلوب الموازنة والذي بموجبه تخصص الدولة بند من بنود الموازنة كل سنة لتغطية قيمة القروض أو قد تستخدم الفائض في الموازنة لسداد قيمة القرض ، هذا الأسلوب يكون على حساب مشاريع تنموية أو تطوير وتحديث ينبغي على الدولة ايضا القيام به .

وفي بعض الاحيان تأسس الدولة صندوقا للاستهلاك تخصص له رأس مال تأسيسي ويرفد بالمال بشكل مستمر اما من الموازنة أو من بعض الإيرادات العامة للدولة مثل الضرائب ، ويطلق عليه صندوق الاستهلاك . حيث يقوم هذا الصندوق بشراء سندات القروض من البورصات المالية . هذا الأسلوب لا يستخدم الا في بعض الدول مثل فرنسا وبريطانيا وقد استخدمته سوريا ومصر في منتصف هذا القرن .

ومن اسهل الطرق لتغطية استهلاك القروض هو الامتناع عن تسديدها وهو ما يسمى " بافلاس الدولة " كما حصل في البرازيل والارجنتين في بداية هذا القرن . واذا حصل ذلك فلا يستطيع الاشخاص المكتتبين رفع دعوى قضائية على الدولة ، لان الافلاس لا يعني نفس المفهوم في القانون الخاص . وتلجأ الدولة لهذا الأسلوب في حالات اضطرارية منها تغيير النظام السياسي كما حصل في روسيا سنة ١٩١٧ أو عدم مقدرة الدولة فعلا على التسديد من الناحية المالية .

كيفية تشجيع الدولة على الاكتتاب .

١- اعفاء فوائد السندات من الضرائب .

٢- الضمان بعدم حجز السندات .

٣- ان يكون سعر الفائدة ، الحقيقي اعلى من سعر الفائدة الاسمي (عن طريق البيع بخصم اصدار) .

اثار القروض .

يرى بعض المفكرين ان للقروض اثار ايجابية إلى جانب اثارها السلبية اما الاثار الايجابية فتتمثل في رفد خزينة الدولة بالمال ، إذ تعتبر القروض مصدر من مصادر الإيرادات العامة ، خاصة في الدول النامية ، التي تعاني من عجز في موازنتها العامة وقد لا تستطيع الاعتماد على الضرائب والرسوم لتمويل هذا العجز ، واحيانا قد لا تكفي القروض الداخلية لتحقيق هذا الهدف ، لضعف المدخرات الوطنية وتدني الدخول فتلجأ إلى الاقتراض من الخارج . كما يرون ان استخدام القروض في مشاريع صناعية يساعد على خلق فرص عمل مما يعني ايجاد دخول للأفراد وتحسين ميزان المدفوعات والتخفيض من الواردات .

إلى جانب ذلك يوجد هناك كم هائل من الاثار السلبية ، خاصة في الدول النامية التي اصبحت تعتمد إلى حد كبير على القروض الخارجية ، اولى هذه النتائج السلبية ، هي التبعية السياسية ، فمن المنطقي ان يملي الدائن على المدين الشروط التي تلائم الاول وتحقق اهدافه ، وهذا ما نلمسه في الدول النامية التي فقدت بعضها الاستقلالية

في اتخاذ القرار السياسي جزئيا أو كليا بسبب عدم مقدرتها على سداد اقساط القروض أو الفوائد المترتبة عليه .

اما الاثار الاقتصادية فهي كثيرة منها التبعية الاقتصادية ، إذ تعمد الجهة المقرضة على فرض شروط اقتصادية على الدولة المقترضة كي تفي بالتزاماتها بتسديد القرض وفوائده فنلاحظ كثرة الضرائب في الدول النامية أو رفع الدعم عن السلع الاساسية أو تخفيض قيمة العملة أو بيع الدولة لاملاكها وحصصها في المشاريع الانتاجية والخدمية ...الخ . كي تفي بشروط القرض ، وان لم تستطع يوجد ما يطلق عليه باعادة جدولة الديون والذي تكون نتائجه اسوء على الاقتصاد من ذي قبل .

ومن الاثار الاقتصادية ايضا ظهور ما يعرف " التمويل بالعجز " خاصة في الدول النامية ، إذ ان قروض الدول النامية ، خاصة الخارجية منها ، يتم تغذيتها بمصرف الإصدار والمتمثل باصدار اسناد دين عام جديد أو اصدار نقد جديد ، فتزيد كمية النقود المعروضة والمتداولة مما يعني بروز كتلة نقدية ضاغطة ، تزيد من الكمية المطلوبة على السلع والخدمات ، ويقابلها ضعف في الانتاج مما يجبر الدولة على الاستيراد من الخارج لتغطية الطلب المتزايد على السلع ، وهذا يعني زيادة الديون من الخارج واللجوء لاقتراض جديد ، هذا الوضع يؤدي إلى اصدار نقد جديد لمقابلة الطلب المتزايد مع وجود انتاج ضعيف غير قادر على تلبية الطلب ... وهكذا ، وهذا ما يسمى " التمويل بالعجز " .

وتؤدي القروض الداخلية إلى حدوث حالة من الانكماش الاقتصادي ، لان القرض يؤدي إلى اقتطاع جزء من الدخل

لحســـاب الادخـــار ويـــقل الإنفــاق الاســتهلاكي والاســتثماري بالنســبة للفرد ، اما الدولة فيخلق لها ذلك فائض مـــالي ، لانــها هــي التــي حصلــت على قيمة القروض ، وفـــي الحالــة التــي لا تســتطيع فيــها اســتخدام هــذا الفائض المالي في العملية الانتاجية يؤدي ذلـــك إلــى تقليــل الانتــاج وخلــق حالة من الانكمـــاش .

الوحدة السابعة

النفقات العامة

تعريف النفقة العامة : تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إداراتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة .

عناصر النفقة العامة (خصائصها) :

١- النفقة العامة مبلغ نقدي .

فليس من المنطق ن تكون النفقة العامة على شكل عيني ، علما ان هذا الشكل قد وجد في العصور القديمة ، اذ كانت النفقة اما ان تكون على شكل نقدي أو على شكل عيني . ولكن مع تطور الدولة وتعدد مؤسساتها وكثرة حاجات افرادها اصبحت النفقة العامة تحمل الشكل المالي النقدي . لان النقود اصبحت وسيط للتبادل ، ومن السهل على السلطة التشريعية ان تراقب الإنفاق النقدي .

٢- مصدر النفقة العامة خزينة الدولة .

فالجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي الدولة من خلال اجهزتها المختلفة ، ضمن القوانين المعمول فيها والمقرة من السلطة التشريعية . وفي الحالات التي تقدم أي جهة سواء افراد ام مؤسسات ، تبرع لبناء مسجد أو مدرسة أو مستشفى ، فلا يعد هذا نفقه عامة ، لانه لم يخرج من خزينة الدولة .

٣- ترتبط النفقة العامة بهدف تلبية الحاجــات العامــة .

فــلا يجــوز ان يكـــون الإنفـــاق العـــام لتلبيـــة مصـــالح شـــخص بعينـــه ســـواء اكـــــان مواطنـــــا ام مســـؤولا ، بـــل الاصـــل فـــي النفقـــة العامة ان تخدم الصالح العام وتلبـــي حاجـــات عامـــة مثـــل المحافظـــة علـــى الامن الداخلي أو حماية حدود الدولـــة مـــن أي عـــدوان خـــارجي أو تعجيـــل التنمية الاقتصادية ...الخ . وقـــد مـــر معنـــا الفـــرق بيـــن الحاجـــات العامـــة والحاجات الخاصـــة .

أنواع النفقات العامــة (تقســيماتها) :

لا يـــوجد تقســـيم أوحـــد تتبعــــه جميـــع الـــدول ، للنفقـــات العامـــة ، فكل دولـــــة تتبـــع التقســـيم الـــذي يتلائـــم وظروفـــها الاقتصاديـــة والماليـــة والاجتماعية . وقد اجمع معظم علماء المالية العامـــــة علـــى تقســـيم النفقـــات العامة تقسيما نظريا علميا وتقســـيما وضعيـــا .

اولا : التقسيم النظري العلمي للنفقـــات العامــة .

يندرج تحت هذا التقسيم اكثر من نوع للنفقـــات العامـــة ، فنجـــد :

١- النفقات العامة من حيث اهدافها . وتنقســـم إلـــى :

أ- نفقات الدفاع والامن الداخلـــــي .

ب- نفقات الرفاه الاجتماعي والخدمـــــات الاجتماعيـــة . وهـــي تلـــك التـــي تنفق على الصحة والتعليم والســـــياحة ودعـــم الاســـر الفقـــيرة وكبـــيرة العدد ... الـــخ .

ج- نفقات الحكومة . وهي تلك التـــي تســتخدم لديمومـــة عمــل الجــهاز الحكومي من رواتب واجور العاملين فـــي الدولـــة ، وشــراء الاجــهزة والمعدات والادوات لجميع الدوائر والمؤسســات الحكوميــة ... الـــخ .

د- الإنفاق على خدمة الدين العــام . تســديد اقســاط الديــون العامـــة والفوائد المترتبة عليها حسب الفترة الزمنية المتفـــق عليــها .

٢-النفقات العامة من حيث اثارهـــا الاقتصاديـــة . تؤثــر النفقــات العامـــة على الدخل القومي والناتج القومي وانطلاقـــا مــن هــذا الاثــر ، تنقســم النفقات العامة إلـــى :

أ- نفقات حقيقية . وهي صرف الأموال العامـــة علـــى الاجــور والرواتــب للعاملين بالدولة ، كذلك على شراء الســـلع والخدمــات اللازمـــة لســير عمل ادارات واجهزة الدولة . وهذا النـــوع مــن النفقــات يزيــد مــن النتاج القومـــي .

ب- نفقـــات تحويلـــية . وهـــي صـــرف الأمـــوال العامـــة علــــى الاعانات الاجتماعيـــة ، والدعـــم الحكومـــي والضمـــان الاجتمـــاعي ، والبطالـــة ...الخ . هــذا النـــوع مـــن النفقـــات لا يزيـــد مـــن النـــاتج القومـــي ، لانـــه يـــهدف إلـــى اعـــادة توزيـــع الدخـــل والـــثروة بيـــن المواطنين ، ودعم الفقراء من ابنـــاء المجتمـــع .

٣- النفقات العامة من حيث تكرارها . وتنقســـم إلـــى :

أ- نفقات متكررة . وهي النفقات العادية التي تتكـــرر ســـنويا مـــن حيـــث المدة وليس شرطا ان تتكرر من حيث المقـــدار ، مثـــال ذلـــك الإنفـــاق

على رواتب واجور موظفي الدولة والانفـــاق علـــى التعليـــم ، القضـــاء والامن ... الـــخ .

ب- نفقات غير متكررة . وهي النفقـــات غـــير العاديـــة التـــي لا تتكـــرر ســـنويا ، مثـــل النفقـــات الطارئـــة لمواجهـــة الكـــوارث الطبيعيـــة ، والمشاكل الاجتماعية والحـــروب ... الـــخ .

٤- النفقات العامة من حيث شموليتها . وتنقســـم إلـــى :

أ- نفقات محلية . وهي تلـــك النفقـــات التـــي تخصـــص لخدمـــة ســـكان إقليـــم أو منطقة معينـــة دون ســـواها ، داخـــل حـــدود الدولـــة وذلـــك حســـب التقســـيم الاداري للدولـــة (لـــواء ، محافظـــة ، بلديـــة ...) ويتولى عملية الإنفاق المجـــالس والـــهيئات المحليـــة ، ويتحمـــل اعبـــاء هذه النفقة بالدرجة الاولـــى الموازنـــة المحليـــة للاقليـــم أو المنطقـــة أو البلدية ، حيث ترد هذه النفقات فـــي موازنتـــهم .

ب- نفقات قومية . وهي تلك النفقـــات التـــي تخـــدم جميـــع مرافـــق الدولـــة وجميع مواطنيها بغض النظر عـــن مكـــان ســـكناهم ، ويتولـــى عمليـــة الإنفاق وزارات وهيئات ومؤسســـات الدولـــة ، ويتحمـــل اعبـــاء هـــذه النفقة الموازنة العامة للدولة حيث ترد في موازنتـــها العامـــة .

ثانيا : التقسيم العملي للنفقـــات العامـــة .

من الناحية العملية تختلف الدول فـــي الأســـلوب الـــذي تتبعـــه لتقســـيم النفقات العامة فكـــل دولـــة تســـتخدم التقســـيم الوضعـــي الـــذي يتلائـــم مـــع

ظــروفها السياسية والاقتصاديـــــة والاجتماعيـــة والماليـــة . وينـــدرج تحــت هذا التقســيم :

١- **التقسيم الوظيفـــي** . يتــم الاعتمــاد حســب هــذا التقســيم علـــى الوظائف التي يتم الإنفاق عليها ، ليتسنى للدولـــــة التعــرف علـــى مصـــاريف كل دائرة من دوائرها وقدرتها الانتاجيـــة لتقارنـــه مــع مصـــاريف وانتاجيـــة القطاع الخاص ، وبعد ذلك يتــم تخصيــص اعتمـــادات الإنفـــاق العـــام وفقـــا للتكلفة . فمثلا تعتمد النفقات العامة للســكك الحديديــة بالاســتناد علـــى تكلفـــة الكيلو متر الواحـــد .

هـــذا الأســـــلوب لـــــه مزايـــا منـــها معرفـــة مصـــاريف وانتاجيـــة ادارات الدولـــة المختلفة ، التعرف علـــى وظـــائف وتقديـــر النفقـــة المحـــدده لكل وظيفة إلى جـــانب المســـاعدة علـــى اتخـــاذ القـــرار الصـــائب وامكانيـــة الرقابة الســـريعه .

امـــا عيـــب هذه الطريقـــة فتكمـــــن فـــي ان الوظيفـــة فـــي الحكومـــة تـــؤثر على بـــاقي الوظـــائف وتتـــأثر بـــها ، وبالتـــالي تؤثـــر علـــى جميـــع ادارات الدولـــة .

٢- **التقسيم الاقتصـــــادي** . يتــم الاعتمــاد حســب هذا التقســيم علـــى الاعمال والمهام المختلفة التـــي تمارســـها دوائـــر الدولـــة شـــريطة توزيعـــها حسب القطاعـــات الاقتصاديـــة (زراعـــة ، ســـياحة ، صناعـــة) . ويؤخـــذ بالحسبان نفقات الدوائر الحكومية ونفقات التجـــهيز التـــي تزيـــد مـــن النخـــل القومي ، ونفقات التوزيـــع (تحـــول جـــزء مـــن الدخـــل القومـــي مـــن فئـــة لاخرى على شكل اعانات اجتماعية ومســـاعدات اقتصاديـــة ...الـــخ) .

٣- التقسيم الاداري . يتم التقسـيم علـى اسـاس الادارات الحكوميـة التي تقوم بعملية الإنفاق مثل الـوزارات والـهيئات والمؤسسـات العامـة ...، ضمن العمل الوظيفي لكل دائرة . وبعد ذلك يتم التقسـيم داخـل كـل وحـدة ادارية الاقل في التنظيم الاداري والاصغـر فـالاصغر ...الـخ . والاسـلوب المتبع أن تصنف النفقـات إلـى جاريـة ورأسـمالية وقـد نجـد الموازنـات الاسـتـثـنائية وملحق الموازنـات .

لهذا الأسـلوب عـدة مزايـا ، منـها سـهولة المراقبـة علـى حسـن استخدام المال العام ، وسـهولة اتخـاذ القـرار فـي تحديـد حجـم الإنفـاق والاعداد للنفقات العامة في الموازنـات القبلـة .

اما عيوب هذا الأسلوب فتكمن في صعوبة حصـر كلفـة كـل وظيفـة حكومية وبالتالي صعوبة التنبؤ للعمليات الاقتصاديـة والماليـة للدولـة .

وفـي الاردن تقسـم النفقـات العامـة علـى شـكل الاسـاس الاداري والنوعي والقطاع . وتصنف إلى : نفقات جاريـة ، نفقـات رأسـمالية .

أ- النفقـات الجاريـة . تحمـل الرمـز (١) وتقسـم إلـى (٤) مجموعات ، حيـث تمثـل كـل مجموعـة هـدف الانفـاق ، وتشـمل كـل مجموعة على عدد من المواد بحيـث تمثـل كـل مـادة الغـرض الرئيسـي للانفاق ، ويتبع هذا التقسيم في جميع وحـدات الدولـة باسـتثناء :

١- الديوان الملكـي .

٢- مجلس الامـة .

٣- مجلس الـوزراء .

٤- وزارة الدفـاع .

٥- وزارة الداخليـة .

وتتكون الاربع مجموعات من :

١- الرواتب والاجور والعلاوات ورقمها (١٠٠) .

٢- النفقات التشغيلية (سلع وخدمات) ورقمها (٢٠٠) .

٣- النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي والبعثات العلمية) ورقمها (٣٠٠) .

٤- النفقات غير العادية (اثاث ، اجهزة ، معدات ، الالات) ورقمها (٤٠٠) .

وقد دمج المشرع الأردني التقسيم الاداري للنفقات مع التقسيم الوظيفي . وسميت كل ادارة رئيسية حكومية بـ " الفصل " واعطي لكل " فصل " رقم متسلسل دون الترميز العشري .

ب- **النفقات الرأسمالية** . وتشمل النفقات الرأسمالية العادية مثل الأراضي الابنية والاجهزة ، والنفقات الرأسمالية الإنمائية .

مجالات الإنفاق العام .

لا يوجد هناك سقف للنفقات العامة ، خاصة في الوقت الحالي . وذلك لان النفقة العامة هدفها تلبية الحاجات العامة ، والحاجات تمتاز بالتجدد والتداخل ، لذا على الدولة ان تحاول دوما تلبية تلك الحاجات ، وهذا يتطلب الانفاق في كثير من المجالات . ومن هنا فان الإنفاق العام في تزايد مستمر .

وليس شرطا ان تتفق جميع الدول في جميع مجالات الإنفاق التي سنذكرها ، لان ذلك يعتمد على طبيعة النظام القائم وعلى مدى الوضع

الاقتصادي والمــالي والاجتمــاعي للدولــة . ويمكننــا ان نذكــر المجــالات التالية للاتفاق العــام :

١- الإدارة العامة . الاتفاق على جميع اجــهزة ومؤسســات الدولــة .
٢- الدفاع الخــارجي .
٣- الامن الداخلـــي .
٤- العلاقات الخارجية الدولية . والاتفــاق علــى الســفارات والملحقــات الثقافية والعسكرية ...الـــخ .
٥- الشؤون الاجتماعية والصحيـــة .
٦- التعليم والبيئة والقضـــاء .
٧- التنمية الاقتصاديـــة .
٨- الابحاث العلميـــة .
٩- المواصلات والاتصـــالات .
١٠- البنـــية التحتـــيـــة ، الــزراعة والـــري والصناعـــة والســياحة .

وسنتناول الان بالشرح بعض مجالات الإنفاق العـــام التـــي ذكرناهـــا .

النفقات الاجتماعيـــة .

ان مجال الإنفاق علــى العمـــل الاجتمــاعي واســع جــداً يــهدف فـــي مجمله إلى توطيد العلاقة ما بين افراد المجتمـــع ومســاعدة مـــن يعــاني مـــن مشاكل اجتماعية ناجمة عن اســباب اقتصاديـــة . والـــذي نعنيـــه هنـــا انفـــاق الدولة على العجزه والمصابين والعـــاطلين عـــن العمـــل والقصـــر والارامـــل وكبار السن ...الخ . ويتم تمويل هذه النفقـــات ممـــا تحصـــل عليـــه الدولـــة مــــن القـــادرين علـــى العمـــل ، امـــا مـــن اقتطاعـــات ضريبيـــة أو

اشتراكات ...الخ . كالاقتطاعات للتأمين الاجتماعي . كما ان الدولة تنفق مباشرة من خزانتها خاصة على الارامل والاحداث .

الإنفاق على الصحة والتعليم .

يعتبر هذا النوع من الإنفاق ذو فائدة عظيمة على الأفراد والدولة . لان الجسم السليم والعقل السليم يساهم بشكل ايجابي في العملية الانتاجية فينتفع هو مما يحصل عليه من دخل وتنتفع الدولة لانه يزيد من ناتجها القومي ودخلها القومي . والانسان المنتج يعيل نفسه ويعيل غيره ، خاصة الفئة الغير منتجة ككبار السن ، والاطفال ، والعجزة ...الخ .

والانفاق على التعليم مواكب للدول الديمقراطية منذ ظهورها ، واصبح جزءاً من فلسفة الدولة الحديثة ، فالتعلم والمثقف يكون عمله مدروساً وضمن برنامج تخطيطي هادف وبناء ، فتزيد كفاءته الانتاجية .

الإنفاق على التنمية .

تفاوتت الدول بالانفاق على مجالات التنمية ، فمنها من قطع شوطاً كبيراً في هذا المجال ، ومنها ما زال في بداية الطريق . والانفاق على التنمية شامل وواسع ، فقد يكون هذا الانفاق منصب على الموارد الطبعية وقد يكون منصباً على الصناعة أو على المواصلات وما إلى ذلك . فيما يتعلق بالانفاق على تنمية الموارد الطبيعية ، فان اهم جانب سنناقشه هو الإنفاق على القطاع الزراعي . فالانفاق على هذا

القطاع هدفه المحافظة على الـــثروة الزراعيـــة ، والمحافظـــة علـــى اســـعار المنتوجات الزراعية والمحافظـــة علـــى دخـــل العـــاملين فـــي هـــذا القطـــاع والمزارعين ايضاً . ولتحقيق هذه الاهـــداف تتبـــع الدولـــة سياســـات انفاقيـــة متعددة ، فقد تحدد الدولة نـــوع المحصـــول الـــذي ســـيزرع فـــي مســـاحات محدودة للمحافظـــة على العلاقـــة مـــا بيـــن العـــرض والطلـــب علـــى هـــذا النـــوع مـــن المنتوجـــات الزراعيـــة ، وللمحافظـــة علـــى اســـعارها وكميـــة استهلاكها . وقد تلجأ الدولة إلـــى شـــراء المحـــاصيل الزراعيـــة أو الفـــائض منها ، للمحافظة على اسعارها وتوفيرها وقـــت حاجـــة الســـوق لـــها . وفـــي كثير من الدول تقدم الحكومة دعم للمزارعيـــن ، كـــي يحصلـــوا علـــى ســـعر مناسب لمنتوجاتـــهم وكـــي تحـــافظ علـــى مســـتوى معقـــول مـــن الاســـعار للمستهلكين . وتقوم الكثير من الدول بحملـــة توعيـــة للمزارعيـــن ، وتمدهـــم بالعون لمكافحة الافـــات الزراعيـــة ، وتســـاعدهم فـــي تســـويق منتوجاتـــهم ، وذلك لدعم المزارعين والمحافظة على دخولـــهم وتشـــجيعهم للاســـتمرار فـــي صيانة هذا القطاع والعمل بـــه .

اما الانفاق على الصناعة ، فـــهو لا يقـــل أهميـــة عـــن الإنفـــاق علـــى القطاع الزراعي ، خاصة في الـــدول الناميـــة . لان الصناعـــة هـــي اســـاس للعمل الاقتصادي ولرفع مســـتوى المعيشـــة وخلـــق فـــرص العمـــل وزيـــادة الدخول واستمرارها . وتمارس الـــدول الصناعيـــة المتقدمـــة دور المراقـــب وليس دور المتدخل في القطاع الصناعي ، ومـــن خـــلال السياســـات الماليـــة التي تتبعها ، كتخفيض الضرائب علـــى الصناعـــة ، والاعفـــاءات الجمركيـــة للادوات الصناعية المستوردة أو المنتوجـــات الصناعيـــة المصـــدرة أو تقديـــم التسهيلات المصرفية ، أو تقديم الدعم للصناعـــات الحديثـــة أو المتعـــثرة .

الإنـــفـــاق على الرفـــاه .

يمثل هذا النوع من النفقات العامة جانب هـــام مـــن السياســـات الماليـــة في الدول الصناعية المتقدمة ، وتـــفـتـــقر لـــه الكثـــير مـــن الـــدول الناميـــة . وترمي هذه النفقات إلى رفع مستوى المعيشـــة للجماعـــة والفـــرد . وينصـــب هذا الإنفاق على الجوانـــب الاجتماعيـــة والصحـــة والتعليـــم وعلـــى التنميـــة والاسكان وقد شرحنا انفا مفاهيم هـــذه النفقـــات .

اسباب زيادة النفقات العامة .

اولا : الاسباب الحقيقـــة .

وهـــي مجموعـــة مـــن العوامـــل الاجتماعيـــة والسياســـية والاقتصادية والادارية والعســـكرية التـــي ادت إلـــى زيـــادة المبـــالغ الماليـــة المخصصة للانفاق العام مع زيادة الحاجـــات العامـــة ، وبقـــاء عـــدد الســـكان والمساحة كما هي . ومن هـــذه الاســـباب :

١- اسباب اجتماعيـــة .

مع تطور دور الدولة وتحويلـــها مـــن الدولـــة الحارســـة إلـــى الدولـــة المتدخلة ، اصبح هدفها لا ينصب فقط على رفع مســـتوى الدخـــل بـــل اعـــادة توزيع هذا الدخل لتحقيـــق العدالـــة الاجتماعيـــة وتوفـــير الخدمـــات الصحيـــة والتعليمية ، والقيام بالرعاية الاجتماعية للمســـنين والاطفـــال والعـــاطلين عـــن العمل ...الـــخ .

٢- اسباب اقتصاديـــة .

بعد ان فشل مبـــدأ حياديـــة الدولـــة عـــن حـــل المشـــكلات والازمـــات الاقتصادية ، خاصة الازمة العالمية التـــي ظـــهرت فـــي أمريكـــا فـــي نهايـــة

العشرينات من هذا القرن ، ومع كثرة الحـروب ، خاصـة الحـرب العالميـة الثانية ، وما تركته من دمـار وفقـر وبطالـة ، وجـدت الدولـة الرأسـمالية نفسها مجبرة على التدخـل فـي الحيـاة الاقتصاديـة ، مـن خـلال تحقيـق التوزان العام للاقتصاد القومي باتباع سياسات ماليـة ونقديـة معينـة أو مـن خلال انشاء مشاريع استثمارية أو المسـاهمة فـي مشـاريع قائمـة ... ومـا إلى ذلك من اجراءات لحماية التجارة ودعم السـلع الاساسـية ...الـخ . كـل هذا يتطلب نفقات مالية متزايدة مما يعني زيادة فـي حجـم النفقـات العامـة . وفي الدول النامية التي هي بحاجة إلـى تنميـة اقتصاديـة اصبحـت الدولـة تتدخل ، مما يعني تخصيص نفقات عامة لتحقيـق هـذا الـهدف .

٣- اسباب سياسـية .

لقد شـهد هـذا القـرن الكثـير مـن القلاقـل والثـورات والتغـيرات السياسية التـي تمثلـت فـي انتشـار المبـادئ الديمقراطيـة والاشـتراكية ، وبطبيعة الحال انعكس كل ذلـك علـى نفقـات الدولـة وادى إلـى زيادتـها ، فمثلاً الدول الديمقراطية التي يسودها النظام البرلمـاني ، اصبـح مـن يمثـل الشعب في هذه البرلمانات بدافـع عـن حقوقـه لتحسـين مسـتوى معيشـته وتلبية المزيد من حاجاته ، مما يعنـي زيـادة فـي النفقـات العامـة . ونحـن نعلم ايضاً ان الدول الديمقراطية التـي تعـددت فيـها الاحـزاب السياسـية ، يقوم الحزب الحاكم بزيادة الإنفـاق العـام كـي يكسـب اصـوات الجمـاهير لبقائه على رأس هرم السـلطة . وممـا يمـيز نشـاط الـدول هـو التمثيـل الخارجي واشتراكها في كثـير مـن المنظمـات والـهيئات الدوليـة ، فنجـد السـفارات ، التمثيـل السـكاني ، العسـكري ، الانضمـام لعضويـة الامـم

المتحدة ...الخ . كل هذا بحاجة إلى انفاق ، وكلما زاد هذا التمثيل على المستوى العالمي زادت النفقات العامة . وفي الوقت الحالي نجد الكثير من الدول الصناعية تقدم القروض أو المنح والهبات والمساعدات إلى الدول المحتاجة لذلك ، وهذا يعتبر انفاق على حساب الموازنة العامة للدولة ، إلى درجة ان هذه الدول اصبحت تنفق الكثير من الأموال بل وتخصص جزء كبير من النفقات العامة ضمن الموازنة العامة ، لتثبيت نظام حكم سياسي ، واقصاء نظام حكم معين عن السلطة .

٣- اسباب ادارية .

ان كثرة الإعمال التي تمارسها الدولة تتطلب وجود موظفي حكومه للعمل في الجهاز الاداري للدولة ، كما وتتطلب توفير ما يلزم للقيام بالاعمال الادارية من لوازم واثاث ، ...الخ . وكلما اتسعت أعمال الدولة زاد انفاقها . كما ان التطوير والتحديث والتدريب في العمل الاداري بحاجة إلى زيادة في الإنفاق العام ، اما في الدول النامية فان الإنفاق العام في هذا المجال اكبر حجماً لانتشار الترهل الاداري والاختلاسات والرشاوي والذي يكون على حساب اموال الدولة .

٤- اسباب عسكرية .

ادت كثرة الحروب إلى تخصيص جزء كبير من بنود الموازنة العامة للانفاق على التسلح ، وتجهيز الجيش وزيادة عدد المنتسبين اليه ، وكما ان التوترات الحدودية والصراعات بين الدول تزيد من النفقات العامة ولهذا اسباب ونتائج سياسية واقتصادية واستراتيجية ، من هنا لا

يمكن ان نفصل هذا السبب عما سبقه من أسباب . ولا يقتصر الإنفاق العام على الجيش فقط بل وايضاً على العمل الاستخباراتي بين الدول خاصة التي تعيش في حالة عداء وعدم وئام ، وهذا بحاجة إلى أموال طائلة تكون على حساب الموازنة العامة للدولة .

ثانيا : أسباب ظاهرية .

وهي مجموعة من العوامل التي أدت إلى زيادة المبالغ المالية المخصصة للإنفاق العام ، دون الزيادة في الحاجات العامة . فان الإنفاق العام يزيد دون ان تلبى حاجات اضافية للفرد ، فحجم ونوع الخدمات العامة بقي كما هو . ومن هذه الاسباب :

١-انخفاض القيمة الحقيقية للنقود .

ويعبر عن هذه القيمة بكمية السلع والخدمات التي نستطيع الحصول عليها بوحدة النقد الواحدة ، وهو ما يعرف ايضاً بالقوة الشرائية للنقود . ومن الملاحظ في جميع دول العالم ان اسعار السلع والخدمات في ارتفاع مستمر مما يؤدي إلى انخفاض في قيمة النقود وقوتها الشرائية . فللحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات بعد ارتفاع اسعارها (انخفاض القوة الشرائية للنقود) يعني زيادة في المبالغ المخصصة للانفاق العام . اذن هناك علاقة ما بين قيمة النقود والنفقات العامة ، فانخفاض قيمة النقود يؤدي إلى زيادة النفقات العامة والعكس صحيح ، هذا للمحافظة على حجم السلع والخدمات المشتراه .

فلو فرضنا ان الدولة تنفق سنويا ١٠٠٠ دينار لشراء ١٠٠٠ كرسي ، على اساس ان ثمن الكرسي الواحد دينار أردني فقط . وبعد فترة ارتفع ثمن الكرسي إلى دينار ونصف الدينار (١,٥ دينار) ، فعلى الدولة لشراء الـ ١٠٠٠ كرسي ان تنفق ١٥٠٠ دينار . نلاحظ ان النفقات العامة قد زادت ٥٠٠ دينار بسبب ارتفاع سعر الكرسي . هذا المثال للتوضيح فقط ، وبامكانك ان تتخيل كم سيزيد حجم الإنفاق العام لتأمين كل ما تحتاجه الدولة من سلع وخدمات .

٢- الزيادة المضطردة في عدد السكان .

تعتبر المشكلة السكانية من اهم المشاكل التي تعاني منها دول العالم ، سواء من ناحية الزيادة العددية في السكان أو من ناحية التغيرات الهيكلية في السكان ، ومن الملاحظ ان عدد سكان الكرة الارضية في تزايد مستمر ، وتتفاقم هذه المشكلة في الدول النامية التي يزداد سكانها بشكل مضطرد . والزيادة السكانية تعني الزيادة في النفقات العامة ، لان الدولة عليها ان تلبي احتياجات مواطنيها من أمن وتنمية وبنية تحتية وتعليم ...الخ . فكلما زاد عدد السكان توجب تخصيص مبالغ مالية اضافية لتلائم هذه الزيادة . وفيما يتعلق بالبنية الهيكلية للسكان ، فان تغيرها بحاجة إلى انفاق ، فمثلا زيادة المواليد يعني زيادة المبالغ المخصصة لهم من رعاية للامومة أو تعليم وتأهيل أو صحة ...الخ ، كما ان ارتفاع متوسط الاعمار وزيادة عدد كبار السن يعني تخصيص مبالغ اضافية بزيادة المعاش التقاعدي لهم ولرعايتهم صحياً

واجتماعياً ...الـــخ ، وارتفــاع نســبة البطالـــة يعنـــي زيــادة الإنفــاق علـــى المخصصات المالية المعدة للعاطلين عن العمــــل ...الـــخ .

٣- التوسع الجغرافي للدولــــة .

ان اتساع مساحة الدولة بضم اراضي جديـــدة لـــها يعنـــي الزيـــادة فـــي النفقات العامة ، لان أي مســـاحة جغرافيــة جديــدة ، بحاجــة إلـــى خدمـــات عامة اضافية . وهذا العامل لم يعد منتشـــر كمــا كــان وقــت الاســتعمار ، لانه في وقتنا الحالي لم تعـــد الـــدول تبســط نفوذهـــا مـــن خـــلال الاحتـــلال والســـيطرة المباشــرة لاراضـــي الغــير ، وان اســتعيض عنـــه بالســـيطرة الاقتصادية والسياســـية .

٤- اختلاف طرق الحســـابات القوميـــة .

في الماضي كانت الموازنة العامة تظـــهر المبـــالغ الرقميـــة للإيـــرادات والنفقات العامة ، بعد ان تتم المقاصــــة المباشــرة والفوريـــة بيـــن الإيـــرادات والنفقات ، فاذا ظهر فائض أو عجز يظـــهر فـــي الموازنــــة العامـــة . وبعـــد ان اتبع مبدأ عمومية الموازنة ، حيـــث لا يجـــوز اجـــراء مقاصـــة مـــا بيـــن الإيرادات والنفقات ، وجب ادراج جميـــع الإيـــرادات والنفقـــات فـــي وثيقـــة واحدة ، استخدم ما يطلق عليه بطريقة الموازنــــة الاجماليـــة . وفـــي بعـــض الدول تدخل هناك بعض البنود الجديـــدة للإيـــرادات والنفقـــات دون ان يتغـــير الحجم الحقيقي للانفاق العــــام .

٥-استخدام النقود في الانفاق العام .

فلم تعد الدولة تقبل ان تحصل على حقها من الفرد بالشكل العيني كما كان في الماضي ، بل تحصل عليه نقداً وتدفع للفرد مقابل جهده نقداً .

قانون النفقات المتزايدة .

تخضع أعمال ونشاطات الدولة لقانون النفقات المتزايدة ، وهذا يعني ان النفقات العامة في تزايد مستمر ، كذلك عدد السكان في ازدياد مضطرب ، لكن نسبة الزيادة في النفقات العامة تكون اكبر من نسبة الزيادة في عدد السكان ، بمعنى الزيادة المستمرة في عدد السكان سوف تزيد من النفقات العامة النسبية . ان هذه العلاقة لمؤشر على ان الدولة تحاول جاهدة على تحقيق الرفاه للمواطنين ، شريطة ان لا يكون سبب الزيادة ناتج عن اختلاسات وفساد في ادارات الدولة . ففي الحالة الاخيرة يؤدي ذلك إلى زيادة النفقات العامة فعلاً ولكن ليس لخدمة الشعب بل لخدمة المتنفذين في السلطة .

وقد جاء العالم الالماني فاجنر سنة ١٨٩٢ ، وعالج زيادة النفقات العامة من منظور تاريخي اقتصادي مالي ، وقال " أي مجتمع من المجتمعات يحقق معدل محدد من النمو الاقتصادي ، فهذا يؤدي إلى اتساع أعمال الدولة ، مما ينجم عنه زيادة في نفقاتها بنسبة اكبر من نسبة زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي " .

من هنا ركز فاجنر علـــى ان النفقــات العامــة مــا هــي الا انعكــاس لوضع تاريخي محدد ، مدعم بحقائق اقتصادية واجتماعيـــة ، مــن هنــا فــأن أي تطــور للنفــقــــات العامــة مــا هــو إلــى نتــاج طبيعــي للتغــيرات الاقتصادية التي تبينها وقــائع التــاريخ الاجتمــاعي والاقتصــادي ، كالحاجــة إلى تقسيم العمـــل والتخصــص بــه ، والحاجــة إلــى الالات والمواصــلات والاتصالات ...الــخ .

ومن الملاحظات التي لابد مــن الاشــارة اليــها ، عنــد الحديــث عــن قانون فــاجنر :

أ- عالج فاجنر الزيادة في النفقات العامة بشـــكل مطلــق ، وليــس بشــكل نسبي . إذ ان نسب الزيادة في النفقات العامــة لا تتســاوى فــي جميــع مراحل المتغيرات الاقتصاديـــة ، فقــد تــزداد وقــت الازدهــار وقــد تنخفض وقت الكساد ...الــخ .

ب- اغفل العامل الزمني في تحليله لزيــادة النفقــات العامــة ، وان تطــرق إلى التحليل التاريخي الاقتصادي المـــالي ولكــن لــم يتطــرق إلــى ان الزيادة في النفقات العامة هي متقطعة من حيــث الزمــن فــي تطورهــا فقد تزيد في فترة ما بنسبة معينة ، وقد تقـــل هــذه النسـبة فــي فــترة اخرى ...الــخ .

ج- ركز على العامل الاقتصادي في تأثيره علـــى زيــادة النفقــات العامــة دون الاهتمــام بــالعوامل الاخــرى كــالعوامل الاجتماعيــة والماليـــة والسياسية والتسلح ...الــخ .

محـــددات الإنفـــاق العــــام .

نعني بمحددات الإنفاق الحكومــــي ، تلــك العوامــل التــي تؤثــر فــي حجم الإنفاق العام ، ومن هـــذه العوامــل :

١- الطاقة الضريبيـــة .

ونعني بها مقدرة الافـــراد علـــى تحمــل العـــبء الضريبــي . فكلمــا زادت الضرائب كلما امكن زيـــادة النفقـــات العامـــة . لان الضرائـــب تعــد من المصادر الرئيسية للإيرادات العامـــــة وبالتـــالي رافــد رئيســي لخزينـــة الدولة بالمـــال .

اما العوامل التي تحدد الطاقة الضريبـــي فـــهي :

أ- **طبيعة القطاع الانتاجي .** فلكـــل قطـــاع مـــن القطاعـــات الاقتصاديـــــة عبء ضريبي يختلف عن الآخر . فالقطـــــاع الصنـــاعي يكـــون عبئـــه الضريبي اكــــبر مـــن القطـــاع الزراعـــي . ولكـــل دولـــة اولوياتـــها بالتركيـــز على قطـــاع دون ســـواه وبالتـــالي بالاعتمــاد عليـــه بشـــكل كبير ، فنجد بعض الدول قد تعتمـــد علـــى الزراعـــة وبعضـــها الاخـــر على الصناعة والثالث على الثروة الحيوانيـــة ... ومـــا إلـــى ذلـــك مـــن اختلافـــات .

ب- **الدخل .** فكلما ارتفعت الدخـــول والاجـــور ازادت الطاقـــة الضريبيـــة . فنجد الدول التي تنخفض فيـــها الدخـــول لا تشـــكل فيـــها الاقتطاعـــات الضريبية الا نسبة ضئيلة جداً ، والـــدول التـــي ترتفـــع فيـــها الدخـــول تزداد فيها الاقتطاعات الضريبية " ضريبـــة الدخـــل " .

ج- **الايدي العاملة** . كلما زاد عدد الايدي العاملــة بالنسـبة لعـدد السـكان ارتفعت الطاقة الضريبية . لان العـامل الـذي يحصـل علـى دخـل وبامكانه ان ينفق من هذا الدخـل ويعيـل اسـرته يسـتطيع ان يتحمـل اعباء الضريبة ، وبالتالي كلما زاد عدد هـذه الشـريحة كـان بالامكـان الحصول على ضرائب مباشرة وغير مباشرة بشـكل اكـبر .

د- **التجـارة الخارجيـة** . كلمـا زادت حركـة الاسـتيراد والتصديـر تزداد الطاقـة الضريبيـة . لان التـاجر يسـتطيع ان يتحمـل العـبء الضريبي . وكثـير مـن الـدول يعتمـد علـى الضرائـب الجمركيـة كمصدر من مصادر الإيـرادات العامـة .

٢- **النشاط الاقتصـادي** .

كلما زاد النشاط الاقتصادي تزيد النفقـات العامـة ، لان زيـادة العمـل والانتاج والاستثمار تزيد مـن الدخـول والانفـاق وبالتـالي يزيـد المسـتوى المعيشي للأفراد ، وهذا يعني زيـادة فـي النفقـات العامـة التـي يجـب ان تلبي الحاجات العامة المـتزايدة .

٣- **قيمة النقـود** .

اذا استطـاعت الدولـة ان تحـافظ علـى قيمـة النقـود ادى ذلـك إلـى ثبـات الإنفـاق العام ، وقد مـر معنـا كيـف ان قيمـة النقـود تؤثـر على الإنفاق العام . اما اذا انخفضـت قيمـة النقـود فـان النفقـات العامـة سوف ترتفـع .

اثـــار النفقات العامـــة .

للانفاق العام اثر بارز على جميع منــاحي الحيــاة فــي الدولــة ســواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية ، ويختلف هــذا الاثــر ، بمــدى عمــق تأثيره من دولة لاخرى . وبشــكل عــام ســنتناول اثــر الانفــاق الحكومــي على العمل والاستهلاك والاستثمار ، مــع علمنــا بتــأثيره علــى المتغــيرات الاخرى في الدولــة .

١- اثر النفقات العامة علـــى العمـــل .

يبرز اثر النفقات العامـــة علـــى عمـــل الأفـــراد مـــن نـــاحيتين .

الأولى : قد تـــؤدي النفقـــات العامـــة المقدمـــة للأفـــراد علـــى شـــكل نقـــدي كالاعانات الاسرية أو المعاشـــات للعـــاطلين عـــن العمـــل ، أو علـــى شـــكل عيني كالخدمات الصحية المجانية والاســكان والتعليـــم ، إلـــى تدنـــي الرغبـــة لدى بعض الأفراد في العمل ، لانهم يشـــعرون بانـــهم ســـيحصلون علـــى مـــا يكفيهم للعيش دون الحاجة إلى بذل أي مجـــهود جســـمي أو عضلـــي ، ومـــع مرور الوقت نجد فئة من المجتمع اعتادت علـــى هـــذا الســـلوك ويصبحـــون عالة على المجتمع ، وهـــذا يؤثـــر بالســـلب علـــى النـــاتج القومـــي والدخـــل القومي ، ويزيد من الإنفاق العام وينتج عنه اثـــار اجتماعيـــة ســـيئة كانتشـــار الجريمة وظهور فئة من المجتمع ذات مســـتوى معيشـــي متدنـــي تنظـــر إلـــى الفئة المنتجة نظره حسد وعداء ممـــا يزيـــد مـــن الفجـــوة الاجتماعيـــة بيـــن افراد المجتمـــع .

اما الناحية الثانية : فقد تكـــون ايجابيـــة . بمعنـــى ان تقديـــم النفقـــات العامة على شكل نقدي وعيني قد تزيـــد مـــن رغبـــة الأفـــراد فـــي العمـــل ، ليزيدوا مـــن مســـتوى معيشـــتهم ، ويجعـــل وضعـــهم الصحـــي والتعليمـــي

والثقافي مرتفع ، لانفـاق الدولـة علـى هـذه المجـالات ، فـيزيد عطائـهم وانتاجهم . فالجسم السليم عضليـا وذهنيـا تكـون انتاجيتـه عاليـة ، فـيزيد الدخل القومي والناتج القومـي .

٢- اثر النفقات العامة علـى الاسـتهلاك .

تهدف النفقات العامـة إلـى تلبيـة الحاجـات العامـة والتـي يسـتطيع الأفراد التمتع بها ، وهذا يؤدي إلى توفير جزء مـن دخـول الأفـراد ، التـي كان من المفروض ان ينفقوه بانفسهم علـى السـلع والخدمـات ، ممـا يـؤدي إلى زيادة الإنفاق الاسـتهلاكي . فانفـاق الدولـة علـى السـلع والخدمـات العامة يزيد من الدخل الفردي المعد للانفـاق وهـذا يعنـي زيـادة المسـتوى المعيشي للأفراد للزيادة فـي اسـتهلاكهم .

فلو فرضنا ان شخصا دخله ٢٠٠ دينار ينفقـها علـى السـكن والغـذاء والتعليم والصحة وذلك على الشـكل التـالي :

٥٠ دينار اجرة سـكن

٧٠ دينار سلع اسـتهلاكية

٦٠ دينار تعليـم

٢٠ دينار عناية صحـة

وقامت الدولة بتحمل اعبـاء التعليـم والصحـة والبالغـة ٨٠ دينـار ، مما يعني ان دخل الفرد المعد للانفـاق قـد ازداد بمقـدار ٨٠ دينـار والتـي يستطيع الفرد ان ينفقها جميعـها أو جـزء منـها علـى الاسـتهلاك ويدخـر

الجزء الاخر فيزيد مستواه المعيشي ، فبدلاً من ان ينفق ٧٠ دينار لشراء السلع الاستهلاكيه يستطيع ان ينفق ١٥٠ دينار عليها . اذن الإنفاق العام يزيد من الاستهلاك والادخار ويرفع المستوى المعيشي للأفراد كما ان الإنفاق العام لدعم بعض السلع الضرورية يجعل اسعار تلك السلع منخفضة مما يزيد من استهلاكها ، أي يزيد الطلب عليها مما يستدعي الزيادة من انتاجها وهذا ينعش الاقتصاد الوطني .

٣- اثر النفقات العامة على الاستثمار .

الإنفاق العام الاستثماري يؤدي إلى تكوين رأس مال عيني من خلال انشاء مشاريع انتاجية أو دعم مشاريع قائمة ، وينتج عن ذلك زيادة الطلب على عناصر الانتاج (الطلب الاستثماري) . كما ان زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية ، كما أشرنا انفا (الطلب الاستهلاكي) يحفز على زيادة الانتاج والذي هو حافز جديد لاستثمار جديد .

٤- النفقات العامة ومستوى الاسعار .

يكون تأثير النفقات العامة على الاسعار كبير اذا نتج عن هذه النفقات زيادة الاصول التي يملكها الاشخاص وليس فقط التغيير في هيكلية هذه الاصول . من هنا فالنفقات العامة الهادفة إلى تقليل الدين العام ، تكون فاعليتها اقل في التأثير على مستوى الاسعار من تلك الهادفة إلى زيادة القوة الشرائية للاشخاص ، مثل دعم الحكومة للاعانات الاجتماعية والدارسين ...الخ .

كما ان تركيز النفقات العامة علـــى كـل مـــن الاســـتثمار والاســـتهلاك تؤثر على مســـتوى الاســـعار . فمثـــلاً اذا تركــزت النفقـــات العامـــة علـــى تشجيع الاستثمار فان ذلك يؤدي إلى انخفـــاض فـــي ســـعر النـــاتج النســـبي ، والسبب في ذلك يعود إلى زيـــادة العـــرض عـــن الطلـــب فيتكـــون التـــوازن العام عند المستوى من الاسعار اقل مـــن المســـتوى الســـابق لـــها . امـــا اذا تركزت النفقات العامة علـــى تشـــجيع الاســـتهلاك ، فـــان ذلـــك يـــؤدي إلـــى زيادة اسعار المنتوجات بسبب زيادة الطلب عليها . لكـــن هـــذه الزيـــادة فـــي اسعار المنتوجات قد تتوقـــف وتبـــدأ فـــي الانخفـــاض اذا مـــا كـــان ارتفـــاع الاسعار حافزاً للمنتجين للتوسع فـــي الانتـــاج .

وتـــؤثر النفقـــات العامـــة علـــى الاسعـــــار بشـــكل متفـــاوت تمشـــيا مـــع التفـــاوت فـــي مستـــوى النشـــاط الاقتصـــادي العـــام . فمثـــلاً يكـــون اثر الزيادة في النفقـــات العامـــة علـــى الاســـعار قليـــل فـــي حالـــة الركـــود الاقتصادي ، ويكون هذا الاثر كبير في حالـــة الازدهـــار الاقتصـــادي . لـــذا يرى الكثير من علماء المالية العامة بضـــرورة اتبـــاع سياســـة ماليـــة مفادهـــا زيـــادة النفقـــات العامـــة فـــترات الكســـاد الاقتصـــادي وتخفيضـــها فـــترات الانتعاش الاقتصـــادي .

٥- **النفقات العامة وتوزيع الدخـــل .**

يعتمد اعادة توزيع الدخل والثروة الذي يرافـــق النفقـــات العامـــة علـــى الكفـــاية الانتاجيـــة للشخص . فاذا كـــانت الكفايـــة الانتاجيـــة ضعيفـــة فقـــد لا يمكن الاشـــخاص مـــن اســـتعمال الزيـــادة فـــي دخولـــهم لرفـــع كفايتـــهم

الانتاجية بسبب عدم وجـود خدمـات كافيـة مثـل خدمـة العنايـة الصحيـة وخدمة التعليم ...الـخ .

فعلى الحكومة قبل البدء في اتبـاع سياسـة ماليـة لـتزيد مـن القـوة الشرائية للاشخاص ان تتبـع اسـلوب تحفـز مـن خلالـه الانتـاج للرقـي بمستوى المعيشة ، وان لم تفعل ذلك فان الزيادة فـي الدخـول سـوف ينتـج عنها ارتفاع مستمر في الاسـعار .

ان اعـادة توزيـع الدخـل والـثروة الناشـئة عـن سياسـة الإنفـاق الحكومي لها شـكلان .

أ- **تـوزيـع أفقـي** .أي بزيادة الدخول الناجمـة عـن العمـل والتقليـل من الدخول الناجمة عن الملكيـة .

ب- **تـوزيـع رأسـي** . أي التغـير فـي نسـبة الدخـل القومـي التـي يحصل عليـها الاشـخاص مـن ذوي الدخـول المتفاوتـه ، بسـبب التغيير في السياسات الماليـة للدولـة . فـالجزء مـن الدخـل القومـي الـذي يحصـل عليـه الاشـخاص مـن ذوي الدخـول المختلفـة والمتشكل من الإنفاق الحكومي الذي يرفع مـن مـا يملكـه الاشـخاص أو مـن السلع والخدمـات التـي تقدمـها الدولـة للاشـخاص يمكـن تحديده ، ولـو قارنـاه بـالإيرادات المتأتـاه مـن جميـع الفئـات ذات الدخول المختلفة لاتضـح لنـا مـدى اعـادة توزيـع الدخـل والـثروة بسبب السياسة المالية للحكومـة .

وكثير من الخدمات لا يمكن تجزئتها وينعـم بـها الجميـع علـى حـد سواء في حين ان الذي يتحمل اكبر العـبء مـن الإنفـاق هـم ذوي الدخـول

المرتفعة خاصة من خلال دفعهم للضرائب . فالدولة تفرض الضرائب على اساس المقدره التكليفية للمكلف لاعلى اساس التمتع بما يقابلها من خدمات عامة . في بعض الاحيان قد ينتفع الفقراء بخدمات عامة بشكل اكبر مما ينتفع منها الاغنياء (مثل ماوى العجزه ، اعانات البطالة ...) فالانفاق العام على هذا النوع من الخدمات يعني نقل المقدرة المالية من الاغنياء إلى الفقراء . ان هذه الطروحات قد يعتبرها البعض غير عادلة ، ولكن من أهداف النفقات العامة ، تحقيق العدالة الاجتماعية ، فالفقراء يحصلون على خدمات ساهم الاغنياء في الإنفاق عليها ، وبنفس الوقت فالفقراء يساهمون في العلمية الانتاجية عند الاغنياء ويشترون ويستهلكون ما ينتجه الاغنياء .

الوحدة الثامنة
المـــوازنـــة العـــامـــة

نشأت وتطور الموازنة العامـــة .

مرت الموازنة العامة التي نعرفها فـــي وقتنـا الحـالي فـي تطـورات مختلفة . فكانت الامـم والحضـارات القديمـة وفـي العصـور الوسـطى ، كما مر معنا في بداية هذا الكتـاب ، تقـوم بجبايـة الأمـوال وتنفقـها ، دون ان يتبع اسس وقواعد لذلك كما هو الان . وقد بـدأت عمليـة ضبـط اجـزاء الموازنـة العامة وهي الإيـرادات ومـن ثـم النفقـات فـي بريطانيـا سـنة ١٧٣٣ . إذ بدأ البرلمان البريطـاني يراقـب السـلطة التنفيذيـة فـي جبايـة الضرائب ، ويطلب منها ان تحصل علـى اعتمـاد مسـبق للإيـرادات ، دون ان يتدخل في عملية الإنفاق العام . وبقي الوضع علـى هـذا الشـكل لفـترة طويلة من الزمن امتدت إلى مائة عام ، بعدها طلـب البرلمـان مـن السـلطة التنفيذية ان تحصل منه علـى اعتمـاد للنفقـات العامـة ، واصبـح يراقـب ويحاسب على انفاق المال العام ، وامتد العمل بهذا المبـدأ فـترة طويلـة مـن الزمن ، إلى ان اصبح البرلمان يعتمـد الإيـرادات العامـة والنفقـات العامـة مجتمعة وبشـكل دوري . ومـن هـذا ظـهر الشـكل العلمـي والاكـاديمي والعملي للموازنة العامة التي تطبق في وقتنا الحـالي ، والتـي يطلـق عليـها بالموازنة التقليديـة .

بعد بريطانيا اتبعت فرنسا مبدأ الموازنة العامة السنوية سنة ١٨٢٠ وتبعها في ذلك روسيا القيصرية سنة ١٨٣٦ ، ومصر سنة ١٨٨٠ . ولم تطبق امريكا هذا المبدأ الا سنة ١٩٢١ . وبعدها استخدم في جميع دول العالم .

أنواع الموازنات العامة .

مع هذا التطور التي مرت به الموازنة العامة ظهر الانواع التالية منها :

١- الموازنة التقليدية .

وهي اول انواع الموازنات التي استخدمتها انجلترا ، كما اشرنا آنفا . وما زالت تستخدم حتى وقتنا الحالي ، خاصة في الدول النامية . والمبدأ الذي تقوم عليه هو حصر جميع إيرادات ونفقات الدولة بوثيقة واحدة وبشكل مفصل والحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية ، لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات ، و اوجه الإنفاق من قبل السلطة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية عن أي تجاوزات مالية لم تعتمد .

ويطلق على هذا النوع من الموازنات ايضا بموازنة البنود . أو " الموازنة الخطية " ، لانه يتم تبويب النفقات العامة إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الانفاق .

مزايا الموازنة التقليدية .

١- وضع حد للفوضى في استخدام المال العام أو جبايته .

٢- مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في ادارتها لبنود الموازنة العامة .

٣- استخدام المال العام لخدمة الصالح العام وتطبيق ذلك بتشريع .

مآخذ على الميزانية التقليدية .

١- التشدد في عملية الإنفاق والحصول على الأموال العامة من قبل المسؤولين في رأس الهرم الاداري خوفا من المسائلة والمحاسبة ، مما ادى إلى تطبيق مبدأ المركزية في ادارة المال العلم .

٢- التشدد في الرقابة ادى إلى زعزعة الثقة بين الرئيس والمرؤوس ، والالتزام الحرفي بالقواعد والتعليمات خوفا من الوقوع بالخطأ والحصول على العقاب قلل من روح المبادأة والابداع في العمل .

٣- اغفلت جانب الانجاز في العمل ، علما بأنها بينت الاهداف فيه ، مما يعني احتمالية هدر للمال العام . فقد يتحدد الهدف بشراء ١٠٠ جهاز كمبيوتر ، ولكن لم يحدد نوع هذه الاجهزة ، ولماذا تم شرائها وما مدى الحاجة لها ...الخ . فقد تستخدم أو تبقى دون استخدام ، وهذا هدر للمال العام .

٢- موازنة الاداء والبرامج .

بدأ العمل في هذا النوع من الموازنات ، والانواع الاخرى التي سنأتي على ذكرها ، في امريكا بعد الحرب العالمية الثانية على الرغم من تأخرها في استخدام الموازنة العامة . وتتمحور الفكرة الاساسية لهذا النوع من الموازنات على معرفة حجم النتائج للاعمال الحكومية

ومقارنتها بالتكلفة الماليـــة والزمنيـــة والجـــهد الانســـاني والمـــوارد اللازمـــة لانجاز تلك الإعمال ...الخ . وبقيـــت موازنـــة الاداء محافظـــة علـــى مبـــدأ الرقابة على الإنفاق العام بالتركيز على رقابـــة نتـــائج الاهـــداف الموضوعـــة بدلا من التركيز على رقابة اوجه الإنفاق العام كما هـــو الحـــال فـــي موازنـــة التخطيـــط .

اسلوب الاعداد لموازنة الـــبرامج .

١- تقسيم العمل الحكومي لعدد مـــن الـــبرامج .

٢- تقسيم البرامج لعدد مـــن الانشـــطة .

٣- تحديد الهدف العام لكل برنامج علـــى حـــده .

٤- تحديد جميع الاهداف المتفرعة عن الـــهدف العـــام .

٥- قياس اداء كل نشاط بشـــكل دقيـــق .

ولقياس الاداء البشري يمكن إتباع الاســـاليب التاليـــة :

اولا : اسلوب التحليل العلمـــي المنطقـــي .

إذ يتم تجزئة كل نشاط إلى العنـــاصر المكونـــة لـــه والتعـــرف علـــى العوامل الداخلية والخارجية التي قد تؤثر علـــى هـــذا النشـــاط وبعدهـــا نحـــدد المعدل الكمي والزمني الـــلازم لكـــل اداء .

مزايا هذه الطريقـــة :

١- القياس الدقيق لـــلاداء .

٢- تـــتـــناسب مع حجم العمل الكبير الذي يســـهل تقســـيمه وقياســـه .

المآخذ على هذه الطريقـــة :

١- صعوبـــة استخدامها في الإعمال الصغيرة التـــي يصعـــب قياســـها .

٢- بحاجة إلى وقت وعمل كبير خاصة لقياس اداء جميع الانشطة في الموازنة العامة إلى درجة ان امكانية تطبيقها صعبه للغاية .

ثانيا : اسلوب التقييم المباشر .

إذ يقوم الرئيس بالمتابعة والمراقبة المباشرة للعاملين والموظفين لتقدير ادائهم .

مزايا هذه الطريقة .

١- سهولة في التطبيق .

٢- لا تحتاج إلى جهد كبير .

المآخذ على هذه الطريقة .

١- الابتعاد عن الدقة في التقدير .

٢- عدم تحقيق العدالة بين المرؤوسين في حالة عدم التزام الرؤساء بموضوعية التقييم .

ثالثا : اسلوب المراجعة للسجلات .

والتي تظهر تاريخ الانجاز لكل الانشطة السابقة واتخاذه كقاعدة لقياس معدل الاداء .

مزايا هذا الأسلوب .

١- السهولة في التطبيق .

٢- لا تحتاج إلى مهارة في الانجاز .

٣- تناسب الإعمال النمطية فقط .

المآخذ على هذا الأسلوب .

١- صعوبة تطبيق هذه الطريقة في الإعمال غير النمطية ، حيث انتشار تقسيم العمل والتخصص بـه .

٢- لا نستطيع قياس اداء الفرد ، بل نستطيع قياس الاداء الاجمالي للأفراد .

٣- عدم الاهتمام بالمهارات الفردية للمرؤوسين ، مما يؤثر على كفاءة العامل تاجيته .

للتقليل من عيوب موازنة البرامج والاداء ، بامكاننا ان نعتمد على الأسس التالية :

١- وجود دائرة موازنة عامة قوية ، تتعاون مع السلطة التنفيذية بشكل متواصل .

٢- وجود اشخاص متخصصين في العمل المالي والاداري ، خاصة فيما يتعلق باموال الدولة ، وتأهيلهم بشكل جيد .

٣- وجود أنظمة واجراءات وسياسات مالية دقيقة وواقعية .

٤- التعاون بين اجهزة السلطة التنفيذية واستخدام الوسائل والادوات العملية المتطورة للحصول على المعلومات ومعالجتها وتبويبها ومن ثم تطبيقها على ارض الواقع .

٥- الاخذ بعين الاعتبار المؤثرات الخارجية ، التي قد تعيق العمل بهذا النوع من الموازنات . ودراسة العوامل الداخلية بشكل جيد .

فوائد موازنة البرامج والاداء .

١- تسهل على السلطة التشريعية ، فهم اعمال السلطة التنفيذية ، من خلال التقارير التي تطلع عليها .

٢- استخدام الموازنة العامة لخدمة التنمية والتخطيط الاقتصادي .
٣- سهولة تحديد الاهداف العامة للدولة وقياس مدى النجاح الذي حققته الدولة للوصول إلى هذا الهدف .
٤- سهولة المتابعة والمراقبة للموازنة ، مما يساعد على سهولة اتخاذ القرار وتصحيح الانحرافات اولا بأول .

٣- موازنة البرمجة والتخطيط .

ان الاساس الذي تقوم عليه الموازنة هو التحديد المسبق لجميع الاهداف ومن ثم اختيار الاهداف المراد تحقيقها وتعيين البرامج اللازمة للوصول إلى هذه الاهداف . ويتم بنفس الوقت برمجة اجمالي التكاليف لكل برنامج بما يتلائم مع الزمن اللازم لتحقيق الاهداف ، فقد تكون الفترة الزمنية قصيرة الاجل أو قد تكون طويلة الاجل . من هنا تساعد هذه الموازنة على تحديد السياسات المستقبلية العامة للدولة ، سواء الاقتصادية ام اجتماعية ام المالية . لذا تم الفصل بين النفقات الرأسمالية والنفقات الخارجية ووضعها بما يتناسب مع الاهداف .

وبما ان الدولة دأبت على وضع خطط تنموية خمسية ، ومنها الدول النامية فان هذه الموازنة تساعد على تنفيذ هذه الخطط . ولكن تطبيقها منتشر فقط في امريكا وبعض الدول الاوروبية مثل السويد والمانيا ، لانها بحاجة إلى دقة ومعرفة كبيرة في الاساليب الكمية وتحليل النظم والرياضيات .

مزايا هذا النوع من الموازنـــات العامـــة .

١- الجمع بين الوظائف الرئيسية للموازنة العامـــة مـــن تخطيـط ورقابـة ومحاسـبة .

٢- تساعد على تنفيذ الخطــط التنمويـــة .

٣- قيــاس المنفعـــة المتحققـــة مـــن كـــل نشـــاط وقيـــاس المدخـــلات والمخرجات لكل نشـــاط .

مشـــاكـــل تطبيقـــها .

١- صعوبة التطبيق في المجالات التي تكــون فيــها الاهــداف غــير قابلـــة للقياس الكمي . مثلا هـــدف القيـــام بحـــرب ، فمـــن الصعـــب قيـــاس مكانة ووضع الدولة فـــي العـــالم ، أو القيـــام بمشـــروع منـــتزه عـــام ، فمن الصعب قياس المنفعة جراء ذلـــك ...الـــخ .

٢- صعوبـــة اختيـــــار الاهـــداف والـــبرامج اللازمـــة لكـــل هـــدف ، لان لكـــل منها مساوئه وعيوبه ، وهذا يؤدي إلـــى اختـــلاف فـــي وجـــهات النظـــر بين اصحاب القـــرار ممـــا قـــد يـــؤدي إلـــى اضاعـــة الوقـــت والجهد والمـــال .

٣- من الصعب تحديد عمل كل جهاز حكومـــي علـــى حـــده بمعـــزل عـــن الاجهزة الاخرى ، لان عملـــها متداخـــل ، مـــن هنـــا فـــان البرنـــامج الواحد اللازم لتحقيق هدف معين قـــد يـــوزع علـــى اكـــثر مـــن جهـــة ادارية حكومية مســـؤولة .

العلاقة ما بين موازنة البرامج وموازنة البرمجة والتخطيط

من الصعب الفصل بين هذين النوعين من الموازنات ، ولا يوجد فاصل زمني بينهما في التطبيق ، من هنا يوجد بعض **نقاط التقارب** منها :

١- كل منهما يركز على نتائج النشاط الحكومي بدلا من التركيز على بنود الإنفاق العام كما هو الحال في الموازنة التقليدية .

٢- التداخل الوظيفي والتاريخي بينهما .

أما الفرق بينهما فيمكن في :

١- مسؤولية التخطيط والرقابة في موازنة الاداء تقع على عاتق الوحدات التنفيذية ، اما في موازنة البرمجة فمسؤولية التخطيط مركزي ومسؤولية الرقابة لا مركزية ، تقوم بها الوحدات التنظيمية .

٢- تركز موازنة الاداء على نتائج الإعمال (ما تم انجازه فعلا) من هنا تركز على العمل الرقابي بالدرجة الأولى . اما موازنة البرمجة فانها تهتم بالتخطيط للاعمال (ما سيتم انجازه) من هنا تركز على العمل التخطيطي .

٣- تركز موازنة الاداء على كل نشاط يراد تحقيقه ، وهذا يعتبر بحد ذاته هدف ، من هنا فان أهداف موازنة الاداء هي الانشطة والاعمال الحكومية . اما موازنة البرمجة فانها تحدد الهدف اولا ثم تختار النشاط اللازم للوصول إلى ذلك الهدف باقل تكلفة ممكنة وبالعمل الجماعي .

٤- **الموازنة الصفريـــة .**

الاساس الذي تقوم عليه هـــذه الموازنـــة ، هـــو توفـــير المـــال الـــلازم لتمويل البرامج دون الاخذ بعين الاعتبار لما تم انفاقـــه ســـابقا وبشـــكل فعلـــي على تلك البرامج . من هنا نبدأ من نقطة الصفـــر وكـــان تلـــك الـــبرامج لـــم تكن موجـــودة .

يستخدم هذا النـــوع مـــن الموازنـــات فـــي امريكـــا منـــذ ســـنة ١٩٧٣ بشكل بدأ به القطاع الخاص ، والاسلوب المتبـــع لتطبيقـــها هـــو الجمـــع بيـــن بدائل الإعمال الجديدة والقديمة ، واختيـــار افضلـــها وبنفـــس الوقـــت اســـتبعاد السيء منـــها .

نستطيع القول ان مفـــهوم الموازنـــة الصفريـــة يرتكـــز علـــى الامـــور التالية :

أ- افتراض موازنة أي دائرة أو مؤسسة حكوميـــة تســـاوي صفـــر .

ب- الإنفاق لكل دائرة أو مؤسسة يقتصـــر علـــى مـــا يمكـــن تحقيقـــه مـــن أهداف مبرره وممكن تحقيقـــها .

ج- التقـــدير الدقيق للاموال اللازمـــة للانفـــاق علـــى كـــل هـــدف وبـــاقل تكلفة ممكنـــة .

د- يتم النظر لموازنة أي هدف أو نشاط في بدايـــة الســـنة الماليـــة ، وكانـــها صفر ، حتى لو كان هذا الهدف مستمرا مـــن ســـنوات ســـابقة .

كيفية اعدادهـــا .

١- تقـــوم كل هيئة أو مؤسسة بتحديـــد اهدافـــها ضمـــن السياســـة العامـــة للدولة ، وتعميمها علـــى جميـــع المســـتويات الاداريـــة بنفـــس الهيئـــة الحكوميـــة .

٢- يتم اختيار الجهة صاحبة القـــرارات وغالبـــا مـــا تكـــون مـــن داخـــل الهيئة أو المؤسسة الحكوميـــة .

٣- تقوم الجهة صاحبة القرار بتحديـــد برامـــج وانشـــطة واعمـــال الســـنة المالية المقبلـــة .

٤- اختيار الاهم من البرامج والاعمال لتنفيذه ومن ثـــم الاهـــم ...الـــخ .

٥- تتولى الإدارة العليا دراســـة الموازنـــات لكـــل جهـــة صاحبـــة القـــرار وتقيمها واعتمادها أو الغائها أو ادخال التعديـــل عليـــها .

خصائص الموازنة العامـــة .

١-تقدير مفصل لايرادات الدولـــة ونفقاتـــها .

بمعنى ان الموازنة العامـــة ليســـت فقـــط ارقـــام اجماليـــة للإيـــرادات والنفقات العامة وارقام مالية لبنـــود هـــذه الإيـــرادات والنفقـــات ، بـــل ايضـــا توضيح مفصل لمصـــادر الإيـــرادات واوجـــه الإنفـــاق ، فيجـــب ان تحتـــوي الموازنة على جميع المصادر للحصول على المـــال العامـــة مـــن ضرائـــب ، وقروض ، ورسوم ...الخ ، واين ســـيتم انفـــاق المـــال العـــام ، هـــل علـــى الطرق والصحة والتعليم والتســـليح ...الـــخ .

وتتوقـــف فاعليـــة الموازنـــة علـــى مـــدى دقـــة التنبـــؤات للإيـــرادات والنفقات العامة ، وموضوعيتـــها ، ممـــا يتطلـــب دراســـة علميـــة مســـتفيضة للوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الســـائد فـــي الدولـــة ، وللتغـــيرات المتوقعة خلال الفترة محل البحـــث .

والـــدولة علـــى عكـــس الأفـــراد ، إذ تحـــدد ايراداتـــها علـــى ضـــوء نفقاتها المتوقعـــة .

٢- وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية .

من الناحية الدستورية لا يعتبر تقدير الإيرادات والنفقات العامة موازنة الا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية وهي المجالس النيابية في الأنظمة الديمقراطية . اما قبل هذا الاجراء فيطلق عليها " بمشروع الموازنة " . ولا يجوز للسلطة التنفيذية البدء بتطبيق بنود الموازنة وهي في مرحلة " مشروع موازنة " لذا فان اعتمادها من قبل السلطة التشريعية امر ضروري وهام ، حتى يمكن تطبيقها على ارض الواقع ، وبعد ذلك المحاسبة عليها .

وتختلف الاجراءات التفصيلية لاعتماد الموازنة من مجتمع لاخر وفقا للكثير من العوامل الاقتصادية والسياسية والتاريخية والاجتماعية والادارية ، حيث تختلف عدد المجالس التي تتكون منها السلطة التشريعية وعدد اللجان المتخصصة المنبثقة من كل مجلس . وتختلف المدة الزمنية اللازمة لاتمام اجراءات الاعتماد . ومن ثم يختلف الموعد الذي يجب ان يقدم فيه مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية لمناقشة وتعديل بعض بنود مشروع الموازنة واضافة بنود جديدة .

يجب ان ننوه هنا ان الموازنة العامة قانون من حيث الشكل فقط ، إذ تعتمدها السلطة التشريعية وهي التي تصدر القوانين ، غير انها لا تعتبر قانونا من حيث الموضوع لان القانون بهذا المعنى ينطوي على قواعد دائمة .

٢-تعبير مالي عن أهداف المجتمع .

الموازنة هي وسيلة الحكومة في تحقيق برنامج العمل الذي تعتزم تنفيذه ، أي اصبحت الاطار الذي يوضح اختيار الحكومة لاهدافها

ووسائل الوصول إلى تلك الاهـــداف . فـالاهداف الاقتصاديــة والاجتماعيــة والسياسية والمالية يمكــن الوصــول اليـها وتحقيقــها مــن خــلال الموازنـــة العامة ايضا . وقد مر معنـــا فـــي بدايـــة هـــذا الكتـــاب كيـف نحقــق تلــك الاهداف من خلال الضرائب مثلا وهــــي مصـــدر مـــن مصـــادر الإيـــرادات العامة . ومر معنا ايضا اثار القروض العامـــة علـــى جميــع منـــاحي الحيـــاة فـــي الدولـــة . وبالتـــالي اذا اردت ان تتعـــرف علـــى التوجـــه العـــام لاي حكومة ، ما عليك الا ان تســـتعين ببنـــود الموازنـــة مـــن إيـــرادات ونفقـــات عامة سواء من حيث الأرقام المالية الـــواردة فيـــها أو مـــن خـــلال تفـــاصيل مصادر الإيرادات واوجه الإنفـــاق .

٣-تعبــير عن خطة عمل مالية لفـــتـــرة زمنيـــة قادمـــة .

وقـــد جعـــلت مـــدة الموازنـــة العامـــة سنـــة كاملـــة لانـــه لـــو وضعت الموازنة لسنتين أو ثلاث سنوات مثلا لكـــان مـــن المتعـــذر التـــنبؤ بما ستكون عليه الإيرادات والنفقات طوال هـــذه المـــدة وخاصـــة حيـــن تكـــثر تقلبات الاســـعار .

ومـــن جهـــة اخـــرى لـــو كانـــت هـــذه المـــدة اقـــل مـــن ســـنة ، لكانت الإيرادات تختلف في كل موازنة عنـــها فـــي الموازنـــة الســـابقة تبعـــا لاختلاف المواسم وتبـــاين المحـــاصيل الزراعيـــة ، وبمـــا ان النفقـــات تتســـم عادة بالثبات فانه يتعذر لذلك موازنة الموازنة في الفـــترات التـــي تقـــل فيـــها الإيرادات . هذا بالإضافة إلى ان اعداد الموازنـــة واعتمادهـــا يتطلبـــان بـــذل مجهود شاق تشترك فيه السلطات التنفيذية والتشـــريعية ممـــا يحســـن معـــه الا تتكرر هذه الإعمال اكثر مـــن مـــره فـــي الســـنة . كذلـــك تشـــترط موافقـــة

المجلس التشريعي على مشــــروع الموازنـــة فــي كــل ســنة حتــى يتســنى لممثلي الشعب الاطلاع على الخطـــة التــي ســوف تنتهجــها الحكومــة فــي السنة التالية قبل تنفيذهـــا .

الفرق بين الموازنة العامة والميزانيـــة الخاصـــة .

١- الموازنة العامة تعبـير مــالي عــن برنــامج عمــل لمرحلــة قادمــة . الميزانية الخاصة تعبر عن المركــز المــالي الحقيقــي للمشــروع فــي لحظة معينــة .

٢- الموازنة العامة تــناقش من قبل الســلطة التشــريعية قبــل اعتمادهــا . ميزانية المشروع لا مــبرر لاعتمادهــا لانــها تعكــس حقيقــة موقــف مالي ليس بالامكان رفضـــه .

٣- فــي الموازنـــة العامــة تتحــدد الإيــــرادات علــى ضــوء النفقــات . في ميــزانية المشـــروع تظهـــر النفقــات والإيــرادات مــن حيــث الاصول والخصــوم .

٤- الموازنة العامة لها أهداف اجتماعية مـــن الصعـــب ترجمتــها بصــورة كمية دقيقة مثل تكافؤ الفرص والعدالـــة الاجتماعيــة . ميزانيـــة المشـــروع يغلـــب عليهـــا امكانيــة التحديــد الكمـــي لاهداف المشــروع .

الموازنة العامة والميزانيــة التقديريــة .

تعتبر الموازنة العامـــة هـــي الاســاس فــي تطبيــق فكــرة الميزانيـــة التقديرية في المنشآت الخاصة ، سواء كــان ذلــك مــن حيــث الاخــذ بمبــدأ

التقدير والتنبؤ بالنسبة لكل من الإيـرادات والنفقـات لمرحلـة قادمـة أو مـن حيث محاولة تطبيق بعض الاساليب العلمية التـي يتـم اتباعـها فـي اعـداد الموازنة العامة . الا انـه بـالرغم مـن ان كلاهمـا خطـة عمـل تتعلـق بالمستقبل تعتمدها وتعتزم تنفيذها جـهات الاختصـاص فـي كلتـا الحـالتين فان الاهداف التي تسعى كلا من الميزانيتين إلـى تحقيقـها مختلفـة والفـترة التي توضـع عنـها المـيزانيتين مختلفـة ، فالميزانيـة التقديريـة للمشـروع تشتمل على الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال فـترة زمنيـة معينـة وكذلـك على برنامج العمل لتحقيق أهـداف المشـروع .

كما ان الموازنة العامة ترتبـط بالدولـة ، بينمـا الميزانيـة التقديريـة ترتبط بالقطاع الخـاص .

الموازنة العامة والحساب الختـامي للدولـة .

الحساب الختامي للدولة عبارة عن كشـف مسـجل فيـه كافـة المبـالغ الفعلية التـي انفقتـها الدولـة وكافـة المبـالغ الفعليـة التـي قـامت الدولـة بتحصيلها خلال السنة المنتهية متبعـا فـي هـذا التسـجيل نفـس التبويبـات والتقسيمات المتبعه في موازنة الدولـة .

الحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مـع موازنـة الدولـة لنفـس السنة في كل شيء فيما عـدا طبيعـة الأرقـام الـواردة فيـها حيـث تكـون ارقاما تقديرية في الموازنة العامة وارقاما فعلية فـي الحسـاب الختـامي .

اما اهمية الحساب الختامي للدولـة فـهي :

١- اداه للمـراجعة التـي من خلالـها يتـم التـأكد مـن ان الدولـة قـد التزمت بتنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية مـن نفقـات .

٢- وسيلة لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات .
٣- وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في اعداد موازنة الدولة للاعوام القادمة .
٤- اداه للرقابة وتقييم الاداء والوقوف على درجة الكفاءة والانتاجية في القطاع الحكومي .
٥- اسلوب لاكتشاف الانحرافات ودراستها ومعالجتها .

القواعد الاساسية للموازنة العامة (مبادئ الموازنة العامة) .

تتضمن الموازنة العامة التقليدية عددا من المبادئ التي لا بد من الالتزام بها اثناء الاعداد للموازنة ومن ثم اعتمادها وتنفيذها وهذه المبادئ هي :

١- مبدأ السنوية .

المدة التي تعمل فيها الموازنة العامة هي سنة مالية . وبموافقة السلطة التشريعية . ففي بداية كل سنة تقدم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة للسلطة التشريعية كي تقره لسنة مالية واحدة فقط ، وذلك حتى يبقى دور السلطة التشريعية السياسي ماثلا امام السلطة التنفيذية وحتى يكون لها دور بمبدأ المشاركة في الحكم ، كما ان تحديد الفترة بنسبة ينسجم مع حسابات الأفراد والمؤسسات التي تبين الارباح والخسائر في نهاية كل سنة مالية .

وليس شرطا ان تتوافق السنة المالية للموازنة مع السنة العادية . ويوجد استثناء لمبدأ السنوية ، فقد نجد بعض التأخير من قبل السلطة

التنفيذية في تقديم مشروع الموازنة وبالتالي تأخير في اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية ، وقد انتهت السنة المالية ودخلنا سنة جديدة ، فالدولة لا تستطيع ان تتوقف عن الإنفاق أو الحصول على المال ، فعليها ان تدفع رواتب واجور ...الخ . من هنا يوجد ما يطلق عليه بالموازنة الاثني عشرية ، وهذا يعني ان السلطة التشريعية توافق للسلطة التنفيذية على فتح اعتمادات شهرية مؤقته بما يتناسب مع اخر موازنة عامة ، على حساب الموازنة الجديدة ، إلى حين قرار مشروع الموازنة العامة .

والاستثناء الاخر قد يحدث في حالة اعتماد الموازنة العامة والشروع في تنفيذها ، واثناء التنفيذ قد يحصل طارئ لم يكن بالحسبان ، كالكوارث الطبيعية أو الحاجة إلى نفقات اضافية للانتهاء من مشروع ما ، هذا يتطلب ان تتقدم السلطة التنفيذية بطلب إلى السلطة التشريعية كي توافق الاخيرة على اعتماد مخصصات انفاق اضافية لمواجهة النقص الذي ظهر في الاعتمادات الباقية من السنة المالية ، وهذه الاعتمادات تسمى الاعتمادات الاضافية " .

وينتج عن تطبيق مبدأ سنوية الموازنة مشكلة العلاقة ما بين الاعتمادات السنوية المقره في الموازنة والفترة الزمنية اللازمة لتنفيذها . فكيف يتم تسجيل الإيرادات والنفقات المقره في سنة الموازنة في حالة تأخر بعضها والدخول في السنة الجديدة . فمثلا قد تلزم الحكومة نفسها بدفع مبلغ معين في هذه السنة المالية ، ويتم الدفع بعد انتهاء السنة المالية ، أو قد يكون للدولة حق تحصيل مبلغ مالي ،

ولكن يتم التحصيل الفعلي بعد انتهاء السنة المالية . فكيف يتم اعداد حسابات الدولة المالية ، وهذا معناه كيف يتم اعداد الحساب الختامي للدولة في مثل هذه الحالات ؟

يوجد هناك أنظمة متبعه في الدول لحل مثل هذه الاشكالات ، ولكل دولة نظامها المالي والاداري والقانوني الخاص بها . وبالامكان ولاغراض النهج التدريسي ان نشير إلى اسلوبين يمكن اتباعهما لحل مثل هذه الاشكالات :

الأسلوب الاول : اسلوب حساب التسوية .

ويسمى ايضا باسلوب حساب الالتزامات والحقوق . وحسب هذه الطريقة يرصد في الحساب الختامي للدولة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة التي حصلت خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ التحصيل الفعلي للإيرادات العامة والدفع الفعلي للنفقات العامة ، حتى لو تم التحصيل والدفع بعد انقضاء السنة المالية .

تتسم هذه الطريقة بالمرونة والسهولة والوضوح ، إذ يظهر المركز المالي للدولة وجميع التسويات المالية لبنود الموازنة بشكل دقيق وجلي .

ولكن من مساوئها ، انها بحاجة إلى وقت كي يتم احتساب جميع الايرادات والنفقات ومن ثم تمييزها عن سنوات مالية اخرى ، مما يؤخر عملية الانتهاء من الحساب الختامي للدولة . من هنا يلجأ الكثير من الدول إلى الأسلوب الثاني .

الأسلوب الثاني : اسلوب حساب الخزانة .

حسب هذه الطريقة يتم تدوين جميع المبالغ المالية التي تم تحصيلها وجميع المبالغ التي تم انفاقها فعلا خلال السنة المالية للموازنة العامة ، ويتم استبعاد جميع الاعتمادات المالية التي لم تستعمل ، ويعاد فتحها في السنة المالية للموازنة العامة الجديدة ، وذلك حسب ما تقتضيه المصلحة العامة ، بمعنى قد يتم الغائها والاستغناء عنها في السنة المالية الجديدة .

تتسم هذه الطريقة بالوضوح والبساطة والسرعة في الانجاز . ولكن من مساوئها ظهور حساب ختامي غير حقيقي خاصة في حالة اسراع الدولة في الحصول على الإيرادات أو البطء في دفع النفقات . وقد تشجع مؤسسات ودوائر الدولة على التبذير والاسراف باستنفاذهم للاعتمادات قبل انتهاء السنة المالية والدخول في سنة مالية جديدة .

٢- مبدأ الوحدة .

تدرج جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة واحدة ، حتى يتسنى للسلطة التشريعية ، ولكل من يطلع على موازنة الدولة التعرف وبسرعة على أهداف الدولة المستقبلية ، و على بنود الإيرادات والنفقات في وقت واحد ، وفي نهاية الامر يظهر ان كانت الموازنة متوازنة ام بها عجز ام فائض وما هو المركز المالي الحقيقي للدولة . ان هذا المبدأ يساعد ايضا في عملية الرقابة على المال العام . وبالتالي سهولة اكتشاف الانحرافات والاختلاسات والمحاسبة عليها .

٣- مبدأ العمومية .

تدرج في الموازنة العامة جميع الإيرادات والنفقات دون اجراء مقاصة بينهما . فلا يجوز تخصيص ايراد لنفقة . ويجب ان تتضمن الموازنة جميع مصادر الإيرادات العامة بالاسم والمبلغ ومهما كان هذا المصدر وبنفس الوقت يجب ان تظهر بالاسم والمبلغ جميع اوجه الإنفاق العام . هذا المبدأ يظهر حقيقة المركز المالي للدولة ويسهل المراقبة على المال العام من حيث جباية الاموال أو انفاقها ، ولا يستطيع أي كان ان يجبي مالا عاما أو ينفق مالا عاما دون اذن مسبق من السلطة التشريعية ، وهذا يساعد على الصدق في التعامل مع المال العام .

وقد يسأل الطالب نفسه وهل نجد هذا في الحياة العملية ؟ والاجابة تعتمد على نمط النظام السائد بالدولة والى أي مدى تمارس كل من السلطات دورها ...الخ .

ويجب هنا ان نميز بين عدم تخصيص ايراد لنفقة وبين تخصيص الاعتمادات . فعدم تخصيص ايراد لنفقة هو نفسه مبدأ شيوع الموازنة (مبدأ العمومية) وهو يعني ان لا يخصص مورد معين من موارد الدولة لتغطية نفقة بعينها من النفقات العامة ، فعلى سبيل المثال لايجوز ان نخصص مبلغ حصيلة ضريبة المبيعات لاقامة نفق في منطقة ما .

اما تخصيص الاعتمادات فيعني تخصيص مبالغ مالية معينة لصرفها على كل وجه من وجوه النفقات العامة ، وذلك بموافقة السلطة التشريعية والتي تقر النفقات العامة بشكل منفصل ، وعلى السلطة التنفيذية ان تلتزم بذلك . اذن لا يوجد اقرار اجمالي للنفقات العامة من

قبل السلطة التشريعية ثم يترك الامـــر للسـلطة التنفيذيـة ان تـوزع المبـالغ المالية وانفاقها كما تشاء ، بل ان الاقـرار يكـون مفصـل كمـا اسـلفنا كـي تحقق السياسات المالية اهدافـها المرجـوة .

٤- مبدأ عدم التخصيص (مبـدأ الشـيوع) .

لا يجوز ان تخصص بعض الإيـرادات بعينـها لنفقـه عامـة بعينـها ، فمثلا لا يجـوز ان تخصـص ضريبـة الدخـل لبنـاء مدرسـة حكوميـة . فالذي يحصل ان تصب جميع الإيرادات العامـة ، مـهما كـان نوعـها فـي خزينة الدولة ، وان ينفق من خزينـة الدولـة .

يساعد هذا المبدأ على عدالة الإنفـاق العـام ، فـلا تحصـل منطقـة أو جهة على انفاق اكثر من الاخرى ، وهـذا يعنـي ايضـا انـه يسـاعد علـى تحقيق أهداف الدولة حسـب الأولويـات .

وفي حالة الابتعاد عن هذا المبدأ فهذا يعنـي فقـدان الموازنـة العامـة لمرونتها كما قد يؤدي إلى الاسراف فـي بعـض البنـود والتوفـير أي عـدم تحقيق الاهداف في البنود الاخرى . والاسـراف يحـدث فـي الحالـة التـي يكون فيها إيرادات المورد المعني اكبر مـن مصروفـات بنـد الإنفـاق الـذي خصصت له . والتوفير يظـهر فـي الحالـة التـي تكـون فيـها إيـرادات المورد المعنى اقل من مصروفات بند الإنفـاق الـذي خصصـت لـه ، ممـا يعني عدم تحقيق الاهداف المرجـوة .

في بعض الحـالات قـد يكـون اسـتثناء لـهذا المبـدأ خاصـة وقـت الحروب إذ تخصص جميع موارد الدولـة للعمـل الحربـي أو فـي حـالات الكوارث الطبيعية مثـل الـزلازل والـبراكين إذ تخصـص الامـوال العامـة

لمعالجة اثارها . لكن الاستثناء لا يؤخذ به ونحن نتكلم عن مبدأ يجب ان يطبق في الحالات الطبيعية .

٥- مبدأ التوازن .

في الفكر المالي التقليدي يعني هذا المبدأ ان تتساوى الإيرادات العامة مع النفقات العامة ، وفي حالة ظهور فائض في الموازنة (أي عندما تكون الإيرادات اكبر من النفقات) فان هذا يعني ، حسب الفكر المالي التقليدي ، ان القائمين على الموازنة لم يستطيعوا ان يقدروا الإيرادات العامة والنفقات العامة بشكل جيد ودقيق ، أو ان الادارات الحكومية القائمة على تنفيذ النفقات وجلب الإيرادات ، لم تؤدي دورها على اكمل وجه ، فقد يكون هناك تقصير في العمل أو اهمال به أو قد يكون هناك فرض وجباية ضرائب كثيرة ادت إلى زيادة الإيرادات العامة ، وهذا قد يثقل كاهل المواطن وقد يؤدي إلى قلاقل واضطرابات داخلية تؤثر على نظام الحكم . وقد يعني عدم الالتزام بتنفيذ جميع بنود النفقات العامة .

وفي حالة ظهور عجز في الموازنة (أي عندما تكون النفقات العامة اكبر من الإيرادات العامة) فهذا يعني ان المسؤولين عن الموازنة لم يقدروا بنود الموازنة بشكل صحيح ، كما قد يعني وجود اختلاسات وتسيب في عملية الإنفاق .

والسبب الذي جعل مبدأ التوازن ذو اهمية كونه مؤشر على حسن استخدام المال العام وكضمان لاستمرار الثقة في مالية الحكومية والمحافظة على الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي للدولة .

ولكن مع ظهور الازمات المالية التي حلت في العالم بداية هذا القرن ، وكثرة الحروب ، خاصة الحرب العالمية الأولى والثانية ، جاء العلم المالي الحديث بمفهوم اخر لهذا المبدأ ، إذ يعني ان تكون النفقات العامة للدولة في حدود مواردها وبما يتناسب مع الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي للدولة . فاصبح هدف الموازنة ليس فقط توازن الإيرادات مع النفقات بل يمكن استخدامها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ومالية ...الخ . فنجد بعض الدول قد تحدق عجز مؤقت في موازنتها لاسباب اقتصادية معينة ، كمعالجة ازمة الكساد مثلا ، وذلك عن طريق تخفيض الضرائب مما يقلل من الإيرادات وقد تحدث عجز ، أو عن طريق زيادة حجم الإنفاق العام .

دورة الموازنة العامة .

تعرف دورة الموازنة العامة بأنها المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها موازنة الدولة .

وهذه المراحل هي :

اولا : مرحلة الاعداد والتحضير .

ثانيا : مرحلة الاعتماد .

ثالثا : مرحلة التنفيذ .

رابعا : مرحلة المراجعة والرقابة .

وسنقوم بشرح كل مرحلة من هذه المراحل على حده . علما بأنها في الواقع العملي متداخلة ومتتابعة دون توقف أو انقطاع . وهذه

المراحل متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول ويبقى الاختلاف في توزيع السلطات والمسؤوليات لكل مرحلة من هذه المراحل .

اولا : مرحلة الاعداد والتحضير .

يتولى عملية الاعداد للموازنة العامة ، وفي جميع دول العالم على اختلاف انظمتها ، السلطة التنفيذية ، إذ يقع على عاتقها تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية للمجتمع . وكما هو معلوم فان السلطة التنفيذية لديها الالمام الكافي عن اوضاع القطاعات الاقتصادية المختلفة ولديها الاجهزة والخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية ، وهي بنفس الوقت المسؤولة عن تنفيذ بنود الموازنة كما انها تترجم عملها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والمالي المستقبلي من خلال الموازنة العامة . وهي المسؤولة عن ادارة المرافق العامة ، لذا فمن حقها ان تقوم بعملية الاعداد للموازنة .

وعندما نتفق على ان السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن هذه المرحلة ، فان الاختلاف بين دولة واخرى يكمن في تسمية الجهة المسؤولة عن ذلك . ففي بريطانيا تكون هذه المسؤولية من اختصاص وزير المالية بالدرجة الأولى ، وفي فرنسا لكل وزارة الصلاحية في تقدير الإيرادات والنفقات الخاصة بها ورفعها إلى وزير المالية .

وبشكل عام فان الخطوات المتبعة (في الاردن) في هذه المرحلة هي :

١- تقوم وزارة المالية بارسال تعميم إلى وزارات وهيئات ومؤسسات الدولة المختلفة ، تطلب فيه اعداد مشروع الموازنة لكل منها (تقدير ايراداتها ونفقاتها) ، وموعد موفاة الوزارة به .

٢- تشكل كل وزارة أو أي جهة حكومية ، لجنة من داخلها لمناقشة تقديرات الإيرادات والنفقات التي وصلتها من وحداتها المختلفة ، ومن ثم تضع مشروع الوزارة بشكل كامل متكامل .

٣- تقوم كل وزارة أو هيئة أو جهة حكومية بارسال تقديراتها إلى وزارة المالية .

٤- تقوم وزارة المالية بدراسة ما وردها من تقديرات ، ويقوم العاملين فيها بالاتصال مع المسؤولين في الوزارات والهيئات الحكومية الاخرى للمناقشة والاستفسار عن أي بند من بنود الإيرادات والنفقات أو طلب أي وثيقة ومستند يعزز التحليل والدراسة .

٥- يقوم وزير المالية باعداد مشروع الموازنة العامة الذي يعكس عمل الحكومة السياسي والاقتصادي والاجتماعي لسنة قادمة ، وبما ينسجم مع الامكانات المتاحة .

٦- يعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء الذي يناقشه ويضعه في صورته النهائية .

٧- يعرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية لاعتماده .

في هذه المرحلة تسترشد الحكومة بمجموعة من المبادئ وعدد من الاساليب الفنية .

بالنسبة لمبادئ الموازنة العامة (السنوية ، التوازن ، الوحدة العمومية ، الشيوع) فقد سبق شرحها .

اما الاساليب الفنية المتبعة في الاعداد والتحضير للموازنة العامة فهي :

١- تقدير النفقات :

تقدر النفقات بطريقة " التقدير المباشر " من قبل الموظفين المختصين في الوزارات والهيئات العامة المختلفة . ويجب ان يكون هذا التقدير واقعي وبعيد عن المغالاة حتى يمكن تطبيقه على ارض الواقع . ويجب ان يتسم القائمين على ذلك بالمعرفة والدراية الكافية ، كما ويجب ان يتمتعوا بصدق الانتماء والاخلاص في العمل .

ويسمى هذا التقدير للنفقات العامة " بالاعتمادات " ، ولا يجوز للسلطة التنفيذية ان تتجاوزها اثناء التطبيق الفعلي لها على أرض الواقع ، واذا دعت الضرورة ان يتم تجاوز ذلك من قبل السلطة التنفيذية عليها الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية .

٢- تقدير الإيرادات :

يوجد هناك اربعة اساليب لتقدير الإيرادات العامة وهي :

أ- طريقة الزيادة أو النقص النسبي .

ب- طريقة السنة قبل الاخيرة .

ج- طريقة التقدير المباشر .

د- طريقة المتوسطات الحسابية .

أ- طريقة الزيادة أو النقص النسبي .

يدرج في مشروع الموازنة العامة ايرادات السنة المالية المنتهية بعد زيادتها بنسبة مئوية اذا توقع المسؤولين ظهور ازدهار اقتصادي أو بعد تخفيضها بنسبة مئوية معينة ، اذا كان المتوقع ظهور تراجع اقتصادي . فمثلا اذا اردنا تقدير الإيرادات العامة لسنة ١٩٩٩م فاننا نأخذ إيرادات سنة ١٩٩٨ كما هي ونزيد عليها أو ننقص منها نسبة مئوية معينة .

ب- طريقة السنة قبل الاخيرة .

يتم تقدير الإيرادات للموازنة الجديدة على اساس إيرادات السنة قبل الاخيرة فاذا اردنا تقدير إيرادات موازنة سنة ١٩٩٩ التي تعد اثناء السنة المالية ١٩٩٨ سنعتمد على إيرادات سنة ١٩٩٧ .

ج – طريقة التقدير المباشر .

حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة بشكل مباشر من قبل المختصين في جميع وزارات ودوائر وهيئات الدولة ، ويجب ان يستند على دراسات وتحاليل علمية ومنطقية تعكس واقع الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسياسي للدولة ، ويجب ان يكون لديهم المقدرة على التنبؤ المستقبلي ، ويستعينوا بالاحصاء والرياضيات في تحليل المتغيرات .

د- طريقة المتوسطات .

حسب هذه الطريقة نأخذ الايرادات لاكثر من سنة ثم نستخرج المتوسط الحسابي لها . فاذا اردنا تقدير إيرادات موازنة سنة ١٩٩٩ ، نأخذ إيرادات سنة ١٩٩٥ و سنة ١٩٩٦ و سنة ١٩٩٧ ونستخرج المتوسط الحسابي والنتيجة نعتمدها كتقدير لايرادات موازنة عام ١٩٩٩ .

ثانيا : مرحلة الاعتماد .

ان السلطة المخولة باعتماد الموازنة العامة هي السلطة التشريعية ، التي تستمع إلى مشروع الموازنة العامة " المعد من قبل السلطة التنفيذية حيث يقوم وزير المالية بالقائه على السلطة التشريعية . وبعد المناقشة والتداول قد ينتج ثلاثة امور :

١- اعتماد مشروع الموازنة وبعدها يطلق عليه " قانون الموازنة " .
٢- رفض مشروع الموازنة ، وهذا الاجراء له انعكاسات مختلفة من دولة لاخرى قد تؤدي إلى حل البرلمان . وقد يستمر هذا الرفض بدخول السنة المالية الجديدة قبل اعتمادها وهنا يتم اعتماد موازنة الاثنى عشرية ، كما مر معنا .
٣- ادخال بعض التعديلات على مشروع الموازنة وقبول ذلك من قبل السلطة التنفيذية ، ومن ثم يتم اعتماده .

اما الخطوات المتبعة في اعتماد مشروع الموازنة العامة في الأردن فهي على النحو التالي :

١- يحيل مجلس الوزراء مشروع الموازنة بعد موافقته عليه إلى السلطة التشريعية (مجلس الامة بشقيه مجلس النواب ومجلس الاعيان) ، قبل بداية السنة المالية الجديدة بشهر على الاقل .

٢- يقوم وزير المالية بالقاء خطاب مشروع الموازنة على مجلس الامة ويوضح اهداف وسياسات الحكومة المستقبلية .

٣- يحيل مجلس النواب مشروع الموازنة العامة إلى لجنته المالية للاطلاع عليه ودراسته ورفع التوصيات والنتائج إلى مجلس النواب . ويحق للجنة المالية استدعاء أي مسؤول في أي وزارة أو دائرة حكومية للاستفسار منه على بنود ايراداته ونفقاته ومناقشته بذلك ، ويحضر الاجتماعات وزير المالية ومدير عام الموازنة العامة .

٤- يجتمع مجلس النواب ، ليناقش بجلسة خاصة مشروع الموازنة العامة . إذ تقدم اللجنة المالية تقريرها على مسمع وبحضور اعضاء الوزارة ، ويفتح باب النقاش للجميع .

٥- يقوم اعضاء الوزارة ورئيس الوزراء بالرد على جميع الملاحظات والاستفسارات المقدمة من النواب .

٦- بعد ذلك يتم الاقتراع على مشروع الموازنة بندا بندا ليتم اقراره من مجلس النواب .

٧- يحال مشروع الموازنة العامة من مجلس النواب إلى مجلس الاعيان الذي يحيله إلى لجنته المالية لدراسته ووضع التوصيات اللازمة وتلاوته على مجلس الاعيان بجلسة خاصة لمناقشته ويتبع نفس الخطوات الواردة في جلسة مجلس النواب .

٨- اذا اقر مشروع الموازنة من مجلس الأعيان ، يتم اعادته للحكومة للمصادقة عليه ويصبح " قانون الموازنة العامة " .

ان اضفاء الصفة القانونية على الموازنة العامة امر مهم حتى تلتزم السلطة التنفيذية بما ورد في بنود الموازنة وكي يتسنى للسلطة التشريعية محاسبتها ، لان أي مخالفة في التطبيق اصبحت مخالفة للقانون ، ومن يخالف القانون يعاقب .

ان الاسراع في اعتماد مشروع الموازنة يعتمد على بعض المعطيات منها :

١- العلاقة داخل السلطة التشريعية . إذ في الانظمة الديمقراطية تكون الاحزاب ممثله في هذه السلطة . ولكل حزب قناعاته السياسية المختلفة عن الاخر ، والتي تظهر اثناء مناقشة مشروع الموازنة العامة وهذا يجعل المصادقة على مشروع الموازنة صعب للغاية ، وفي الغالب ينتهي النقاش إلى قواسم مشتركة بين هذه الاحزاب ، لاعتماد مشروع الموازنة العامة .

٢- مستوى العلاقة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . فاذا كانت هذه العلاقة تتسم بالانسجام والوئام فان امر اعتماد الموازنة العامة يكون يسيرا . اما اذا كان الامر عكس ذلك فان اعتمادها قد يحتاج إلى وقت طويل ومناقشات حادة .

ثالثا : مرحلة التنفيـــذ .

يتولى تنفيذ الموازنة العامة السـلطة التنفيذيـة ، ونعنـي بعمليـة تنفيـذ الموازنة تحصيل الإيرادات العامة وصـرف النفقـات العامـة كمـا ورد فـي قانون الموازنة العامـة .

وسنقوم بشرح عملية تنفيذ الموازنة علـى النحـو التـالي :

أ- صرف بنود النفقات العامــة .

تتحدد عملية صرف المال العام بمقدار اعتمـادات الصـرف لكـل بنـد من بنود النفقات العامة ، والتـي تمثـل الحـد الاقصـى للانفـاق . وتسـتند السـلطة التنفيذيـة فـي الإنفـاق علـى قـاعدة " تخصيـص الاعتمـادات " وبموجبه لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تحول اعتمـاد صـرف مبلـغ مـا مـن غرض خصص له إلى غرض اخر لـم يخصـص لـه . فمثـلا اذا خصـص مبلغ مليـون دينار لبناء مدرسة ومبلغ مليـون وربـع دينـار لبنـاء طريـق خارجي ، وحدث نقص مالي لاتمام عمليـة بنـاء المدرسـة ، فـلا يجـوز ان يحول المبلغ المخصص للطريق لـهذا الغـرض . وان احتـاج الامـر إلـى تحويل الأموال مـن البـاب المخصـص لـها إلـى غـرض اخـر ، وجـب حصول السلطة التنفيذية على موافقة السـلطة التشـريعية .

من هنا تعمـد بعـض الحكومـات إلـى ادراج اعتمـاد اجمـالي أو ان تترك حرية نسـبية للسـلطة التنفيذيـة لتمويـل بعـض الاعتمـادات وذلـك بالرجوع إلى وزير الماليــة .

ان صرف النفقات العامة عملية ليسـت بالسـهلة ، كمـا يتبـادر إلـى الذهن ، من هنا تمر بمراحل متتاليــة :

١- الارتباط بالنفقة أو عقد النفقــة .

ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرارا ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداده . فمثلا توقيع الدولة على شراء سلع من متعهد أو الاتفاق مع شركة لشق نفق ...الخ .

٢- تحديد النفقة أو تصفية النفقة .

تصدر من السلطة التنفيذية ما يطلق عليه " بمذكرة التصفية " والتي تحتوي على معلومات حول قرار السلطة التنفيذية بتقدير مبلغ الدين ، ووقت استحقاقه ، وانه لم يسدد بعد ، وتقديم ما يبث ذلك بالوثائق الرسمية ، وبعدها يتم خصم مبلغ الدين من الاعتماد المخصص للنفقة .

٣- امر الصرف .

وهو الامر الموجه إلى امين الصندوق في الدوائر والهيئات الحكومية بدفع مبلغ من المال لشخص طبيعي أو اعتباري بعينه ، ويصدر امر الصرف هذا من جهة رسمية مفوضه بذلك ، الوزير أو من ينوب عنه قانونا .

٤- عملية صرف النفقة .

أي دفع مبلغ الحالي للشخص صاحب العلاقة بموجب امر الصرف انف الذكر . ويتم دفع المبلغ اما نقدا أو بالشيك ، من صندوق الجهة المعنية بالامر أو من صندوق وزارة المالية أو بشيك مسحوب على البنك المركزي .

والذي يتولى التوقيع على الصرف إلى جانب الوزير ، المدير المسؤول وموظف من وزارة المالية ، كي يتاكد من سلامة اجراءات الصرف .

ب- تحصيل الإيرادات العامـــة .

تقـــوم الجهـــات الحكوميـــة المختلفـة ، مـن وزارت وهيئـــات ودوائر ...الـــخ ، كـل حسـب اختصاصـه بتحصيـل مـا ورد فـي بنـود الإيرادات العامة ، وذلك ضمـــن القوانيـن والانظمـة والتعليمـات الصـادرة بهذا الخصوص . ولا يجـوز لاي جهـة حكوميـة ان تتجـاوز الصلاحيـات المخولة اليها بعملية جباية المال العــام .

والقاعدة هي " عدم تخصيــص الإيـرادات العامــة " وهــي تعنــي ان تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزانة لحسـاب الدولـة فـي مجموعـة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون تميــيز بيــن ايـراد وآخـر حسب مصــدره .

ويتم توريد الأموال العامة إلى خزانـــة الدولـة . والتــي هــي عبـارة عن عمليات وقيود محاسبية بحته ، يسجل فيــها جميــع المبـالغ المنفقـه مـن قبل الدولة وجميع الأموال الواردة للدولـــة . فـهي اذن ليســت كمـا يتبـادر إلى الذهن ، مكان تتكدس فيه الأمـــوال العامــة .

ليــس شــرطا ان تتسـاوى الإيـرادات مـع النفقـات . فـان كـانت الإيرادات اكبر من النفقات ظهر فائض فـــي الخزانــة العامــة ، يحـول إلـى احتياطي اما اذا كانت النفقات اكبر من الإيرادات ظـــهر عجــز فـي الخزانـة العامة ، وعلى الدولة ان تغطي هـــذا العجــز . وهنـاك اكـثر مـن طريقـة لتغطية هذا العجــز :

١- اللجوء إلى البنك المركزي للاقـــتراض منـــه .

٢- الإصـــدار النقـدي . يلجـــأ البنـك المركـزي إلـى اصـدار نقـود ورقية جديــدة .

٣- اللجوء إلى اصدار اذونات خزينة قصـــيرة الاجــل .

٤- اللجوء إلى الاحتياطي النقـــدي .

وقد يحصل عند تنفيذ الموازنة العامة مـــا يجعــل الاعتمــادات المقدمـــة في الموازنة العامة غير كافية لمواجهـــة النفقــات المخصصـــة لـــها ، أو قــد يحصل طارئ يتطلب نوعا جديدا مـــن الإنفــاق . لــذا تلجــأ الحكومـــة إلـــى السلطة التشريعية للموافقه على فتح " اعتمـــادات اضافيـــة " تشـــمل :

١- **الاعتمادات التـكميليـة** : وهي التـــي تقــر لتكملــه اعتمــادات واردة في الموازنة وثبت عند التنفيذ عـــدم كفايتـــها .

٢- **الاعتمادات غير العادية** : وهي التـــي تقــر لمواجهـــة نفقــات جـــديدة لـــم ترد في الموازنـــة العامـــة اصـــلا ، وتعتـــبر ضروريـــة ومهمـــة بسبب حدوث ظروف غير متوقعة عند اعـــداد الموازنـــة العامـــة .

ثالثا : مرحلة المراجعة والرقابـــة .

تتـــزامن مرحلـــة الرقابـــة مـــع مرحلـــة التنفيـــذ ، والـــهدف منـــها ضمان التزام السلطة التنفيذية بالتطبيق الصادق لبنـــود الموازنـــة العامـــة مـــن إيـــرادات أو نفقــات ، وللمحافظـــة علـــى المـــال العـــام مـــن أي تلاعـــب . وللتأكد من تحقيق الاهداف المختلفة للموازنـــة العامـــة .

ويمكننا ان نشرح ثلاثة انواع مـــن الرقابـــة :

١- رقابة اداريـــة .

٢- رقابة برلمانيـــة .

٣- رقابة عن طريق هيئة مســـتقلة .

١- الرقابة الادارية .

هذه الرقابة تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ، فقد يقوم بها الرؤساء على مرؤسيهم أو موظفو وزارة المالية على الوزارات الاخرى . ويطلق عليها ايضا بالرقابة الداخلية .

وهذه الرقابة على نوعين :

أ- رقابة لاحقه للصرف .

وهي التي تحصل بعد الانتهاء من صرف الأموال أو مع انتهاء السنة المالية ، فهي اذن وسيلة للمحاسبة والعقاب لانها تكتشف الاخطاء بعد وقوعها ولا تمنع المخالفة المالية . وتكون هذه الرقابة :

١- اما على الحسابات . وتتلخص في اعداد حسابات شهرية ، وربع شهرية وسنوية لكل وزارة أو دائرة أو هيئة حكومية ، ويقوم محاسب كل جهة حكومية عند اعداد الحسابات بالتأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو الهيئة الحكومية ، وبمراجعة دفاتر الحسابات المختلفة ويضع . عن كل هذا تقرير يرسله مع الحسابات إلى الجهات المختصة في وزارة المالية .

٢- واما على الخزائن المالية والمخازن . ويقصد من هذه الرقابة التأكد من عدم حدوث سرقات مالية وغيرها .

وتشتمل الرقابة اللاحقة للصرف على الإيرادات العامة ايضا وليس فقط النفقات العامة فقط .

ب- رقابة سابقة للصرف .

وهي رقابة وقائية ، تمنع وقوع الخطأ المالي ، وتعالجه قبل حدوثه . يقوم بها الرؤساء وموظفو وزارة المالية في

جميع وزارات وهيئات الدولة . وعلى المحاسبيين التأكد من ان اوامر الصرف منسجمة مع القوانين والانظمة والتعليمات المالية الصادرة بهذا الخصوص .

٢- الرقابة البرلمانية .

وهي رقابة خارجية تقوم بها السلطة التشريعية عن طريق مراقبة تنفيذ السلطة التنفيذية للموازنة . وتستطيع السلطة التشريعية ان تباشر هذا الحق بوسائل ثلاث :

أ- طلب تبديل الاعتمادات الواردة في الموازنة ونقلها من باب لاخر ، أو طلب فتح اعتمادات جديدة .
ب- استعمال اعضاء السلطة التشريعية لحقهم في استجواب اعضاء الوزارة وسؤالهم عن أي معلومة مالية .
ج- مناقشة واعتماد الحساب الختامي للدولة . وتؤدي الرقابة البرلمانية إلى مسؤولية الوزراء سياسيا . بل والى مسؤوليتهم المدنية والجزائية في بعض الدول .

٣- الرقابة عن طريق هيئة مستقلة .

وهي رقابة خارجية ، تتولاها هيئة مستقلة كاستقلال القضاء ، ولا تستطيع أي جهة ان تتدخل في عملها أو توقفه ، ومسميات هذه الهيئات المستقلة تختلف من دولة لاخرى . ففي فرنسا يطلق عليها " محكمة الحسابات " ، وفي انجلترا " المحاسب العام " بدرجة وزير ، وفي الاردن " ديوان المحاسبة " ...الخ .

الموزانة العامة في الاردن

تتكون الموازنة العامة في الاردن من :

اولا : النفقات العامة وتنقسم إلى :

١- نفقات جارية .

٢- نفقات رأسمالية .

ثانيا : الإيرادات العامة . وتنقسم إلى :

١- الإيرادات المحلية .

أ- إيرادات ضريبية .

ب- إيرادات غير ضريبية .

٢- المنح .

٣- الإيرادات الرأسمالية .

- اقساط القروض المستردة .

- منح فنية لتمويل مشاريع انمائية .

مشـــــروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٨

المادة (١) : يسمى هذا القانون (قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٨ ويعمل به اعتبارا من (١٩٩٨/١/١)

المادة (٢) : تقدر ايرادات ونفقات الحكومة للاثنى عشر شهرا المنتهية بتاريــخ ١٩٩٨/١٢/٣١ بما يلي :-

أ- الايرادات (١.٩٥٠.٠٠٠.٠٠٠) دينار

ب- النفقات (١.٩٨٧.٠٠٠.٠٠٠) دينـــار

ج- العجــز (٣٧.٠٠٠.٠٠٠) دينـــــار

المادة (٣) : تقـــــدر مصـــادر التمويـــل في هـــذا القانـــــون بمبلـغ (٢٩٨.٨١٧.٠٠٠) دينار ويستخدم هذا المبلغ لتغطية عجز الموازنة ولتسديد اقساط القروض الداخلية والخارجية

المادة (٤) : أ- تخصص المنح والمساعدات المالية والقروض الانمائية المتعاقد عليها لتمويل مشاريع محددة في هذا القانون. ويستثنى من ذلك اتفاقيات المنح الفنية التي خصصت اموالها لنشاطات اقتصادية محددة فتنفق حسب نصوص هذه الاتفاقيات.

ب- يخصص بقرار من مجلس الوزراء جزء من المساعدات العربية لتغطية النفقات غير الجارية للقوات المسلحة الأردنية وتــودع فــي الصـندوق المؤسس لهذه الغاية.

ج- اذا لم تتحقق المنح المنتظرة لدعم الخزينة يجوز الحصـول علـى القروض الخارجية الميسرة بما يغطي الفرق بين المقدر من هذه المنح والمتحقق منها.

المادة (٥): أ- يتم الانفاق من المخصصات المرصودة في هذا القانون بناء على اوامر مالية عامة او خاصة وبموجب حوالات مالية شهرية مصدقة من قبل مدير عام دائرة الموازنة العامة.

ب- يجوز اصدار حوالات مالية بمخصصات اكثر من شهر واحد للنفقات الجارية او الرأسمالية اذا توفرت أسباب خاصة لتجاوز مخصصات الشهر الواحد.

ج- اذا انيط تنفيذ أي عمل وردت مخصصاته في فصل وزارة او دائرة ما بوزارة او دائرة او جهة رسمية اخرى، يجوز نقل صلاحية الانفاق من المخصصات الواردة في الحوالة المالية المصدقة الى المسؤول عن الانفاق في الوزارة او الدائرة او الجهة الرسمية الاخرى بموافقة مدير عام دائرة الموازنة العامة.

د- لا يجوز استعمال المخصصات الواردة في الحوالات المالية لغير الأغراض المحددة لها ولا يجوز تجاوز المخصصات الواردة في هذه الحوالات .

هـ- لا يجوز الالتزام بأي مبلغ يزيد على المخصصات الواردة في هذا القانون، كما لا يجوز طرح واحالة عطاء، أي مشروع تزيد كلفته على المخصصات المرصودة له في هذا القانون الا بموافقة وزير المالية/الموازنة العامة بناء على تنسيب مدير عام دائرة الموازنة العامة.

و- لا يجوز فتح حساب امانات من المخصصات المرصودة في هذا القانون الا بموافقة وزير المالية .

ز- يجوز لرئيس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة في حالات الضرورة احداث مواد او بنود جديدة في اي فصل من فصول النفقات الرأسمالية وتأمين المخصصات اللازمة لها من مواد او بنود الفصل ذاته.

ح- تتحمل المؤسسات والشركات العامة التي وردت مشاريعها ضمن المشاريع الممولة من القروض الخارجية الكلفة المحلية لهذه المشاريع من ايراداتها الذاتية، الا اذا رصدت المخصصات اللازمة لهذه الكلفة في هذا القانون.

مادة (٦): أ- يتم الانفاق من مخصصات اغاثة النازحين المرصودة في الفصل (١/٤١) برنامج (د) البند (١) بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة ووزير الخارجية/دائرة الشؤون الفلسطينية.

ب- يتم الانفاق من مخصصات النفقات الطارئة المرصودة في الفصل (١/٤١) برنامج (د) البند (٢) بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة.

المادة (٧): لا يجوز نقل المخصصات من فصل الى آخر الا بقانون.

المادة (٨): أ- يجوز نقل المخصصات من مواد النفقات الجارية الى مواد النفقات الرأسمالية في الفصل نفسه بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة ولا يجوز النقل بالعكس.

ب- لا يجوز نقل المخصصات من الرواتب والاجور والعلاوات الواردة تحت المجموعة (١٠٠) في النفقات الجارية الى اية مجموعة اخرى او بالعكس. كما لا يجوز النقل الى المخصصات الواردة تحت المادتين (٥٠١)- الرواتب او (٥٠٢)- الاجور الواردة في النفقات الراسمالية من المواد الاخرى في هذه النفقات .

ج- لا يجوز نقل المخصصات الى المواد (١١٣)، (١١٤)، (١١٥)، (١١٦) الواردة في فصول النفقات الجارية ويجوز النقل فيما بينها.

د- لا يجوز النقل من المخصصات الواردة تحت المواد (٢٠١) ، (٢٠٢) ، (٢٠٣) ، (٢٠٤) ، (٢٠٥) ، (٣٠١) في فصول النفقات الجاريه ويجوز النقل فيما بينها .

هـ- مع مراعاة احكام الفقرات (أ ، ب ،ج ، د) من هذه المادة يجوز نقل المخصصات من برنامج الى برنامج آخر او من مادة الى مادة اخرى او من بند الى بند آخر في الفصل نفسه، بموافقة مدير عام دائرة الموازنة العامة ويستثنى من هذه الموافقة وزارة الدفاع.

ز- يستثنى مجلس الامة من احكام الفقرات (أ ، ب ،ج ، د) .

المادة (٩): بالرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع آخر يتولى صلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ووزير المالية فيما يتعلق بالأحكام المالية المتعلقة بالفصل (١/٢) مجلس الامة كل من:-

أ- رئيس مجلس الاعيان اذا تعلق الامر بمجلس الاعيان .

ب- رئيس مجلس النواب اذا تعلق الامر بمجلس النواب.

ج - رئيس مجلس الاعيان اذا تعلق الامر بالادارة والخدمات المشتركه.

دة (١٠): أ- لا يجوز التعيين على المادة (١٠٤) اجور العمال في المجموعة (١٠٠) في فصول النفقات الجارية.

ب- لا يجوز تعيين الموظفين الذين تشملهم احكام نظام الخدمة المدنية المعمول به على حساب المخصصات المرصودة لتنفيذ المشاريع الرأسمالية الا بموافقة رئيس الوزراء الخطية بناء على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة.

ج- يتم تحديد الوظائف وعدد العمال على حساب النفقات الرأسمالية بموجب جداول تتضمن رواتبهم وأجورهم على ان يتم الموافقة المسبقة على هذ الجداول من رئيس الوزراء بناءً على تنسيب وزير المالية/الموازنة العامة

د- تنتهي أعمال الموظفين والعمال الذين يعينون على حساب مخصصا المشاريع الرأسمالية بإنتهاء تلك المشاريع او نفاذ تلك المخصصات.

.ة (١١): يتم تحديد تشكيلات الوظائف للوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية المرصو مخصصاتها تحت المجموعة (١٠٦) في أي فصل من فصول النفقات الجارية هذا القانون بنظام يحدد فيه عدد الوظائف ومسمياتها وفئاتها ودرجاتها او رواتـ وفق أحكام نظام الخدمة المدنية بإستثناء وظائف الوزارات والدوائر الحكومية ا تحدد وفق أنظمتها الخاصة.

.ة (١٢): تعتبر جداول الايرادات والنفقات الملحقة بهذا القانون جزءاً لا يتجزأ منه.

.ة (١٣): رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ احكام هذا القانون كما تتولى د الموازنة العامة مراقبة ومتابعة تنفيذ البرامج والمشاريع الواردة في هذا الق دون الاخلال بالصلاحيات المنوطة بالجهات الرسمية الاخرى.

خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٨ (بآلاف دينار)

الموازنة الجارية

الإيرادات			
أ- الإيرادات المحلية		١٧٠٤٣٥٠	
ب- المنح		١٨٧٠٠٠	
منحة مجموعة السوق الأوروبية المشتركة	١٠٠٠٠		
منح ملتزم بها	٨٢٠٠٠		
منح منتظرة	٩٥٠٠٠		
مجموع الإيرادات الجارية			١٨٩١٣٥٠
المجموع			١٨٩١٣٥٠

١- النفقات الجارية			
أ- الوزارات والدوائر الحكومية		٥٨٤٠٩٧	
- الوزارات والدوائر المدنية	٤٣٦١٩٧		
- الأمن العام	٩٧٠٠٠		
- الدفاع المدني	١٠٤٠٠		
- الخدمات الطبية الملكية	٤١٠٠٠		
ب - وزارة الدفاع		٣١٨٠٠٠	
- القوات المسلحة	٣١٨٠٠٠		
ج - النفقات الأخرى		٦٦٢٤٠٣	
١. دعم المواد التموينية	٣٨٠٠٠		
٢. [illegible]	١٠٠٠		
٣. النفقات الطارئة والسرية	٤٥٠٠		
٤. فوائد القروض الداخلية	١٩٨٠٠		
٥. فوائد القروض الخارجية	٢٢٣٦٠٠		
٦. التقاعد والتعويضات	٢١٨٠٠٠		
٧. [illegible] الاجتماعي	٧٢٣٦		
٨. النفقات العامة	٢٢٠٠٠		
٩. دعم المؤسسات	٥٩٤٦٧		
١٠. [illegible]	١٢٨٠٠		
١١. المساهمات	٢٠٠٠		
١٢- [illegible]	٤٢٠٠٠		
مجموع النفقات الجارية			١٥٦٥٠٠٠
- وفر الموازنة الجارية			٣٢٦٣٥٠
المجموع			١٨٩١٣٥٠

الموازنة الرأسمالية

الإيرادات			
- وفر الموازنة الجارية		٣٢٦٣٥٠	
٢- الإيرادات الرأسمالية		٥٨٦٥٠	
- أقساط القروض المستردة	٥٠٠٠٠		
- منح فنية لتمويل مشاريع إنمائية	٨٦٥٠		
المجموع			٣٨٥٠٠٠
مجموع الإيرادات			١٩٥٠٠٠٠
- عجز الموازنة			٣٧٠٠٠
إجمالي الموازنة العامة			١٩٨٧٠٠٠

٢. النفقات الرأسمالية			
أ. المشاريع الإنمائية الممولة من الإيرادات		٣٣٨٦٨٨	
- مشاريع الوزارات والدوائر الحكومية	٢٨٦٦٩١		
- المساهمة في مشاريع المؤسسات	٤٣٤٩٧		
- الاستملاكات	٨٥٠٠		
ب- المشاريع الإنمائية الممولة من القروض و[illegible]		٨٣٣١٢	
مجموع النفقات الرأسمالية			٤٢٢٠٠٠
مجموع النفقات			١٩٨٧٠٠٠
إجمالي الموازنة العامة			١٩٨٧٠٠٠

موازنة التمويل

المصادر			
أ- القروض الخارجية		١٨٥٦٧٥	
١- قروض تمويل مشاريع إنمائية	٧٤٦٦٢		
٢- قروض مؤسسات دولية	٧١٠١٣		
٣- قروض مشتريات الحبوب	٤٠٠٠٠		
ب- أقساط القروض المعاد جدولتها		١١٣١٤٢	
			٢٩٨٨١٧
المجموع			٢٩٨٨١٧

الاستخدامات			
- تمويل عجز الموازنة		٣٧٠٠٠	
أ- تسديد أقساط القروض		٢٦١٨١٧	
١- تسديد أقساط القروض الخارجية	٢٥٤٥٤٥		
٢- تسديد أقساط القروض الداخلية	٧٢٧٢		
			٢٩٨٨١٧
المجموع			٢٩٨٨١٧

موازنـــة التمويل للسنـة الماليـة ١٩٩٨

(بالألف دينار)

الفصـــــل رقمــه	عنوانــــه	مقـــدر ١٩٩٨	ايضاحـــات
	اولا : مصادر التمويل		
	أ) القروض الخارجيـة	١٨٥٦٧٥	
١	قروض لتمويل مشاريع انمائية	٧٤٦٦٢	
٢	قروض مؤسسات دولية	٧١٠١٣	
٣	قروض مشتريات حبوب	٤٠٠٠٠	
	ب) اقساط القروض المعاد جدولتها	١١٣١٤٢	
	مجمـــوع مصادر التمويل	٢٩٨٨١٧	
	ثانيا : الاستخدمـــات		
	ـ تمويل عجز الموازنة	٣٧٠٠٠	
	أ ـ تسديد القروض الخارجية	٢٦١٨١٧	
١	تسديد القروض الخارجية	٢٥٤٥٤٥	
٢	تسديد القروض الداخلية	٧٢٧٢	
	ب ـ تخفيض جزء من العجز المتراكم من سنوات سابقة		
	مجمـــوع الاستخدمات	٢٩٨٨١٧	
	الوفر (العجز) بعد التمويل		

اجمالي الايرادات المقدرة للسنة المالية ١٩٩٨

(بالألف دينار)

الفصل رقمه	الفصل عنوانه	الايرادات المقدرة ١٩٩٨	ايضاحات
	١ـ الايرادات المحليـة		
	أ) الايرادات الضريبية	١٠٠٨١٠٠	
١	الضرائب على الدخل والارباح	١٩١٣٠٠	
٢	الضرائب على معاملات التجارة الخارجية	٥١٤٠٠٠	
٣	الضرائب على المعاملات المحلية	٣٠٢٨٠٠	
	ب) الايرادات غير الضريبية	٦٩٦٢٥٠	
٤	الرخـص	٢٨٦٠٠	
٥	الرسوم	٢١٧٢٠٠	
٦	الايرادات من المؤسسات	١٥٢٤٠٠	
٧	ايرادات بدل الخدمات الحكومية	٣٤٠٥٠	
٨	الايرادات المختلفة	٢٦٤٠٠٠	
	مجمـوع الايرادات المحلية	١٧٠٤٣٥٠	
٩	المنـح الماليـة	١٨٧٠٠٠	
١٠	اقساط القروض المستردة	٥٠٠٠٠	
١١	منح فنية لتمويل مشاريع انمائية	٨٦٥٠	
	مجمـوع الايـرادات	١٩٥٠٠٠٠	

الايـــــرادات

بالألف دينار

رقم الفصل	رقم المادة	البيـــــان	فعلي أولي ١٩٩٦	مقدر ١٩٩٧	اعادة تقدير ١٩٩٧	مقدر ١٩٩٨
		الايـــرادات المحليـــة				
		الايـــرادات الضريبيـــة				
١		**الضرائب على الدخل والارباح**				
	١	الشركات المساهمة	١٢٢٩٦٧	١١١٤٠٠	١١٨٠٠٠	١٢٨٠٠٠
	٢	الافـــــراد	٣٥٠٠٧	٢٥٠٠٠	٢٥٠٠٠	٢٢٥٠٠
	٣	الموظفـــون والمستخدمون	١٠٥١٣	١١٤٠٠	١١٤٠٠	١٢٠٠٠
	٤	ضريبة الخدمات الاجتماعية	٤٥٦١	٣٦٠٠	٣٦٠٠	٤٠٠٠
	٥	ضريبة التوزيـــع		٣٦٠٠	١٢٠٠٠	١٢٨٠٠
		مجموع الفصل	١٧٢٠٤٨	١٥٥٠٠٠	١٧٠٠٠٠	١٩١٣٠٠
٢		**الضرائب على معاملات التجارة الخارجية**				
	١	الرسوم الجمركية	٢٢٠٩٠٠	٢٢٥٠٠٠	٢١٦٠٠٠	٢٧٧٠٠٠
	٢	الغرامات والمصادرات الجمركية	٦٦١٧	٧٠٠٠	٧٠٠٠	١٠٠٠٠
	٣	الضريبة الاضافية على المستوردات الجمركية	٥٢٨٩٤	٦٠٠٠٠	٥٢٠٠٠	٠
	٤	ضريبة المبيعات على السلع المستوردة	٣٠٨٥٢٠	٢٠٠٠٠٠	٢٠٠٠٠٠	٢٢٧٠٠٠
		مجموع الفصل	٥٨٩٩٤١	٤٩٢٠٠٠	٤٧٦٠٠٠	٥١٤٠٠٠
٣		**الضرائب على المعاملات المحلية**				
	١	ضريبة المبيعات على السلع المحلية	٠	١٦١٠٠٠	١٦٠٠٠٠	١٧٢٠٠٠
	٢	ضريبة المبيعات على الخدمات	٠	١٢٠٠٠	١٢٠٠٠	١٢٠٠٠
	٣	الضريبة الاضافية على كميات الكهرباء المستهلكة	٤٢٦٠	٥٥٠٠	٥٩٠٠	٦٥٠٠
	٤	ضريبة المبيعات الفنادق والمطاعم	٨٩٤٦	١٠٥٠٠	١٠٥٠٠	١٥٠٠٠
	٥	ضريبة تذاكر السفر بالجو	٨٤٢٠	٨٠٠٠	٩٠٠٠	١١٠٠٠
	٦	الضريبة الاضافية على معاملات دائرة الاراضي والمساحة	٣٨٣٣	٥٠٠٠	٧٢٠٠	٨٥٠٠
	٧	الضريبة الاضافية على رخص السيارات والسواقين	٢٤٥٦	٣٠٠٠	٣٠٠٠	٣٥٠٠
	٨	الضريبة الاضافية على عقود التأمين	٥٧٣٣	٨٠٠٠	٨٠٠٠	٨٨٠٠
	٩	ضريبة المغادرين	١٨٦٨٥	٢٠٠٠٠	٢٠٥٠٠	٢٢٠٠٠
	١٠	ضريبة بيع العقار	٢٣٢٦٤	٣٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	٣٤٠٠٠
	١١	ضرائب اخرى	٢٥٧٥	٦٥٠٠	٦٥٠٠	٦٥٠٠
		مجموع الفصل	٧٨١٧٧	٢٦٩٥٠٠	٢٧٢٧٠٠	٣٠٢٨٠٠
		مجمـــوع الايرادات الضريبية	٨٤١١٦٦	٩١٦٥٠٠	٩١٤٧٠٠	١٠٠٨١٠٠

الايـــــرادات

بالالف دينار

رقم الفصل	رقم المادة	البيـــــان	فعلي أولي ١٩٩٦	مقدر ١٩٩٧	اعادة تقدير ١٩٩٧	مقدر ١٩٩٨
		الايـــرادات غير الضريبية				
[illegible]	[illegible]	الرخص				
	١	رخص سير المركبات	١٠٨٩٠	١٢٥٠٠	١٢٠٠٠	١٣٥٠٠
	٢	رخص تسجيل المركبات	٥٥٤٦	٧٠٠٠	٧٠٠٠	٧٧٠٠
	٣	رخص سوق المركبات	٤٦٨٨	٥٤٠٠	٥٠٠٠	٦٥٠٠
	٤	رخص الاستيراد	٤٣٩٤٣	٤٥٠٠٠	٤٢٠٠٠	٠
	٥	رخص اخرى	١٥٤	٤٠٠	٨٠٠	٩٠٠
		مجموع الفصل	٦٥٢٢١	٧٠٢٠٠	٦٧٨٠٠	٢٨٦٠٠
[illegible]	[illegible]	الرسوم				
	١	رسوم المحاكم النظامية	٨١٠٦	٩٥٠٠	١٠٠٠٠	١٤٠٠٠
	٢	رسوم المحاكم الشرعية	١٥٥٨	٢٠٠٠	٢٥٠٠	٤٠٠٠
	٣	رسوم تسجيل الاراضي	٣٨٣٩٤	٤٣٥٠٠	٤٢٠٠٠	٥١٠٠٠
	٤	رسوم جوازات السفر	٧٢٠٤	٨٥٠٠	٨٠٠٠	١٠٠٠٠
	٥	رسوم وثائق الاحوال المدنية	٤٠٧	٣٥٠٠	١٠٠٠	٣٥٠٠
	٦	رسوم الخدمات القنصلية	١١٥٣٥	١٤٧٠٠	١٤٥٠٠	١٧٠٠٠
	٧	رسوم طوابع الواردات	٣٩٠١٣	٤٢٣٠٠	٤١٥٠٠	٤٩٢٠٠
	٨	رسوم البيطرة ومحاجر الحيوانات	٢٦١٦	٢٤٠٠	٣٥٠٠	٤٠٠٠
	٩	رسوم الامتحانات العامة	٣٨٩٠	٤٨٠٠	٤٥٠٠	٤٨٠٠
	١٠	رسوم تسجيل الشركات	٨٧٦	٩٠٠	١٠٠٠	١١٠٠
	١١	رسوم الطيران	٩٨٦٨	١١١٠٠	١١١٠٠	١٣٠٠٠
	١٢	رسوم تصاريح العمل	٤٩٨٣	٦٠٠٠	٧٠٠٠	٨٥٠٠
	١٣	رسوم الاقامة	٥٩٩٠	٦٤٠٠	٦٥٠٠	٧٢٠٠
	١٤	رسوم التلفزيون	٦٨٦٨	٧٠٠٠	٨٥٠٠	٩٥٠٠
	١٥	رسوم الاثار العامة	٦٧٣٨	٨٠٠٠	٨٢٠٠	٩٢٠٠
	١٦	رسوم ارقام السيارات السوسية	٦٠٣٩	٦٨٠٠	٦٨٠٠	٧٥٠٠
	١٧	رسوم اخرى	٣٠١٢	٣٢٠٠	٣٢٠٠	٣٥٠٠
		مجموع الفصل	١٥٨٠٩٧	١٨٠٦٠٠	١٨٠٨٠٠	٢١٧٢٠٠
[illegible]	[illegible]	الايرادات من المؤسسات				
	١	حصة الخزينة من صافي ارباح البنك المركزي	٠	٢٠٠٠٠	٠	٠
	٢	عوائد المؤسسة الاردنية للاستثمار	١٢٨٤٤	١٥٠٠٠	١٧٣٠٠	١٩٠٠٠
	٣	ايرادات الاذاعة والتلفزيون	٣٠١٢	٦٠٠٠	٥٠٠٠	٠
	٤	فائض ايرادات مؤسسة الموانئ	١٢٠٠٠	١٤٠٠٠	١٤٥٠٠	١٦٥٠٠
	٥	صافي ارباح المؤسسة الاستهلاكية المدنية	٠	١٥٠٠	١٥٠٠	١٥٠٠
	٦	فائض ايرادات هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	٠	١٥٠٠٠	٤٠٠٠	١٥٠٠٠
	٧	فائض ايرادات شركة الاتصالات الاردنية	١١٩٠٠٠	١٣٢٠٠٠	١٣٢٠٠٠	١٠٠٤٠٠
		مجموع الفصل	١٤٦٨٥٦	٢٠٣٥٠٠	١٧٤٣٠٠	١٥٢٤٠٠
[illegible]	[illegible]	ايرادات بدل الخدمات الحكومية				
	١	اثمان الخرائط والمطبوعات	١٤٣٢	١٧٠٠	١٧٠٠	٢٥٠٠
	٢	ايرادات بدل خدمات المرور على الطرق	٩٣٥٥	١١٢٠٠	١١٠٠٠	١١٥٠٠
	٣	ايرادات الابنية والمباني وتأجير القاعات والمقاصف	٩٨٥	١٣٠٠	١٣٠٠	١٣٠٠
	٤	ايرادات بيع الاراضي الاميرية وايجارها	٢٩٩٩	٣٨٠٠	٣٧٠٠	٤٠٠٠
	٥	حصة الخزينة من ضريبة المسقفات والمعارف	١١٣٨	٢١٠٠	٢٠٠٠	٢٢٠٠
	٦	اثمان مياه قناة الملك عبدالله	١١٧٠	١٧٠٠	١٧٠٠	١٨٠٠
	٧	الطوابع البريدية	٣٢١١	٣٢٠٠	٣٣٠٠	٣٥٠٠

الايـــــرادات

بالالف دينار

رقم الفصل	رقم المادة	البيـــــان	فعلي أولي ١٩٩٦	مقدر ١٩٩٧	اعادة تقدير ١٩٩٧	مقدر ١٩٩٨
	٨	اجور الطرود البريدية	٥٠٣	٥٠٠	٥٠٠	٦٠٠
	٩	اجور الصناديق البريدية	٦٤٣	٨٠٠	٨٠٠	٩٥٠
	١٠	التسويات الدولية البريدية	٠	٢٩٠٠	٢٩٠٠	٣٥٠٠
	١١	اخرى	٢١٤٢	١٠٠	٢٠٠٠	٢٢٠٠
		مجموع الفصل	٢٤٥٧٨	٢٩٤٠٠	٣٠٩٠٠	٣٤٠٥٠
[illegible]	[illegible]	[illegible] الايرادات المختلفة				
	١	فوائد القروض المستردة	١٧٢٢٨	١٦٠٠٠	١٦٠٠٠	٢٢٨٠٠
	٢	المسترد من المصروف في السنين السابقة	١٥٤٩	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠
	٣	الغرامات والمصادرات	١٧٦٠١	١٩٠٠٠	٢٠٠٠٠	٢١٠٠٠
	٤	غرامات الحمولات المحورية الزائدة	٤٥٢٨	٤٥٠٠	٤٥٠٠	٥٠٠٠
	٥	الاقتطاعات التقاعدية	١٧٤٤٢	١٧٣٠٠	١٧٠٠٠	١٦٥٠٠
	٦	فائض النفط الخام	٣٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	٨٥٠٠٠	١٠١٠٠٠
	٧	عائدات التعدين	٤٦٣٤١	٤٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٤٥٠٠٠
	٨	ايرادات الغاز الطبيعي	٨٣٦٦	٧٠٠٠	٧٠٠٠	٧٧٠٠
	٩	تعويضات فروقات اسعار الديزل للشاحنات غير الاردنية	١٢٠٧٩	١٣٧٠٠	١٣٧٠٠	١٤٠٠٠
	١٠	ايرادات اخرى	٣٤٢٠٩	١٦٢٠٠	١٦٢٠٠	٢٩٠٠٠
		مجموع الفصل	١٩٤٣٤٣	٢٣٠٧٠٠	٢٢١٤٠٠	٢٦٤٠٠٠
		مجمـــــوع الايرادات غير الضريبية	٥٨٩٠٩٥	٧١٤٥٠٠	٦٧٥٢٠٠	٦٩٦٢٥٠
		مجمـــــوع الايـــــرادات المحلية	١٤٢٠٦٦١	١٦٣١٥٠٠	[illegible]٥٨٩٩٠٠	١٧٠٤٣٥٠
[illegible]	[illegible]	[illegible] المنح المالية				
	١	منحة مجموعة السوق الاوروبية المشتركة	٧١٥٧٢	٣٦٠٠٠	٣٦٠٠٠	١٠٠٠٠
	٢	منح ملتزم بها	١٣٤٩٤	٢١٠٠٠	٥٤٠٠٠	٨٢٠٠٠
	٣	منح منتظرة	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠
		مجموع الفصل	١٨٠٠٦٦	١٥٢٠٠٠	١٨٥٠٠٠	١٨٧٠٠٠
[illegible]	[illegible]	[illegible] الايرادات الرأسمالية				
	١	اقساط القروض المستردة	٤٦١٥٥	٦٠٠٠٠	٥٥٠٠٠	٥٠٠٠٠
		مجموع الفصل	٤٦١٥٥	٦٠٠٠٠	٥٥٠٠٠	٥٠٠٠٠
[illegible]	[illegible]	منح فنية لتمويل مشاريع انمائية				
	١	منح فنية لتمويل مشاريع انمائية	٠	١٧٠٠٠	١٥٠٠٠	٨٦٥٠
		مجموع الفصل	٠	١٧٠٠٠	١٥٠٠٠	٨٦٥٠
		مجمـــــوع الايـــــرادات	١٦٥٦٤٨٢	١٨٦٠٠٠٠	١٨٤٤٩٠٠	١٩٥٠٠٠٠

إجمالي النفقات العامة : سنة مالية ١٩٩٨

الخدمات	الفصل		النفقات			مجموع الفصل	مجموع الخدمات
	رقمه	عنوانه	الجارية	الرأسمالية			
				خزينة	قروض ومنح		
الإدارة العامة	١	الديوان الملكي الهاشمي	١١٠٠٠٠٠٠			١١٠٠٠٠٠٠	
	٢	مجلس الأمة	٣٠٨١٠٠٠			٣٠٨١٠٠٠	
	٣	مجلس الوزراء وديوان الرئاسة	١٥٧٢٠٠٠			١٥٧٢٠٠٠	
	٤	ديوان المحاسبة	١٩٧٩٠٠٠	٤٠٠٠٠		٢٠١٩٠٠٠	
	٥	وزارة التنمية الإدارية	٩٩٤٠٠٠			٩٩٤٠٠٠	
	٦	ديوان الخدمة المدنية	٤٧٩٠٠٠			٤٧٩٠٠٠	
	٧	ديوان الرقابة والتفتيش الإداري	٤٧٩٠٠٠	٤٢٠٠٠		٥٢١٠٠٠	٢٢٨٩٤٠٠٠
الدفاع والأمن والنظام الداخلي	١١	وزارة الدفاع	٢٩٨٠٠٠٠٠٠			٢٩٨٠٠٠٠٠٠	
	١٢	الخدمات الطبية الملكية	٤١٠٠٠٠٠٠	٥٠٠٠٠٠٠		٤٦٠٠٠٠٠٠	
	١٣	المركز الجغرافي الملكي الأردني	١٠١٤٠٠٠	٤٦٠٠٠٠		١٤٧٤٠٠٠	
	٢١	وزارة الداخلية	٣٠٣١٠٠٠	٩٧٥٠٠٠		٤٠٠٦٠٠٠	
	٢٢	وزارة الداخلية / دائرة الأحوال المدنية والجوازات	٣٣٥٤٠٠٠	٥٧٥٠٠٠		٣٩٢٩٠٠٠	
	٢٣	وزارة الداخلية / الأمن العام	٩٧٠٠٠٠٠٠	١٣٩٥٧٠٠٠		١١٠٩٥٧٠٠٠	
	٢٤	وزارة الداخلية / الدفاع المدني	١٠٤٠٠٠٠٠	٥١١٠٠٠		١٠٩١١٠٠٠	
	٢٥	وزارة العدل	٨٥٢٧٠٠٠	١٥٠٠٠٠		٨٦٧٧٠٠٠	
	٢٦	دائرة قاضي القضاة	١٤٧٨٠٠٠	٢٥٠٠٠		١٥٠٣٠٠٠	
	٢٧	المعهد القضائي الأردني	١٤٩٠٠٠	٤٠٠٠٠		١٨٩٠٠٠	٥١٤٩٩٢٠٠٠
الشؤون الدولية	٣١	وزارة الخارجية	١٨٥١٤٠٠٠	١٣٠٠٠٠٠		١٩٨١٤٠٠٠	
	٣٢	دائرة الشؤون الفلسطينية	٥٠٦٠٠٠			٥٠٦٠٠٠	٢٠٣٢٠٠٠٠
الإدارة المالية	٤١	وزارة المالية	٧٥٨٦٠٤٤٠٠	١٦٣٠٥٠٠٠		٧٧٤٩٠٩٤٠٠	
	٤٢	وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة	٣٨٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠		٤٨٠٠٠٠	
	٤٣	وزارة المالية / دائرة الجمارك	١١٤٢١٠٠٠			١١٤٢١٠٠٠	
	٤٤	وزارة المالية / دائرة ضريبة الدخل	٤٩٠٠٠٠٠	٦٦٠٠٠٠		٥٥٦٠٠٠٠	
	٤٥	وزارة المالية / دائرة الأراضي والمساحة	٤٥٣٢٠٠٠	٥٩٩٠٠٠		٥١٣١٠٠٠	
	٤٦	وزارة المالية / دائرة اللوازم العامة	١٠٧٠٠٠٠	٨٥٠٠٠		١١٥٥٠٠٠	٧٩٢٩٠٤٤٠٠
خدمات التنمية الاقتصادية	٥٠	وزارة الصناعة والتجارة	١٥٣٠٠٠٠	٥٠٠٠٠		١٥٨٠٠٠٠	
	٥١	وزارة التخطيط / المجلس القومي للتخطيط	٨٥٥٠٠٠	٤٠٠٠٠٠٠	٦٠٠٠٠٠٠	١٠٨٥٥٠٠٠	
	٥٢	وزارة التخطيط / دائرة الإحصاءات العامة	١٠٦٣٠٠٠	٧٩٦٠٠٠		١٨٥٩٠٠٠	
	٥٤	وزارة السياحة والآثار / السياحة	١٠٧٦٠٠٠	٥٠٠٠٠٠٠		٦٠٧٦٠٠٠	
	٥٥	وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة	٩٩٩٢٠٠٠	٢٦٦٤٠٠٠		١٢٦٥٦٠٠٠	
	٥٦	وزارة الطاقة والثروة المعدنية	٧٩٧٠٠٠	٥٦٤٥٠٠٠		٦٤٤٢٠٠٠	
	٥٧	وزارة الطاقة والثروة المعدنية / سلطة المصادر الطبيعية	١٨٨٨٠٠٠	٤٧٧٢٠٠٠		٦٦٦٠٠٠٠	
	٥٨	وزارة الأشغال العامة والإسكان	٥١٧٧٠٠٠	٤٤٧٨٠٠٠٠		٤٩٩٥٧٠٠٠	
	٥٩	وزارة الأشغال العامة والإسكان / دائرة العطاءات الحكومية	٢٦٠٠٠٠	١٨٠٠٠		٢٧٨٠٠٠	
	٦١	وزارة الزراعة	٨٩٥٥٠٠٠	٧٨١٢٠٠٠		١٦٧٦٧٠٠٠	
	٦٢	وزارة الزراعة / مؤسسة التسويق الزراعي	٤٧٧٦٠٠			٤٧٧٦٠٠	
	٦٣	وزارة المياه والري	٦٤٨٠٠٠			٦٤٨٠٠٠	
	٦٤	وزارة المياه والري / سلطة وادي الأردن	٥٧١٧٠٠٠	٩٤٤٢٨٠٠٠	٧٨٣١٤٠٠٠	١٨٤٤٦٧٠٠٠	
	٦٥	وزارة التموين	١٥٧٢٠٠٠	٨١٥٠٠٠		٢٣٨٧٠٠٠	٤٧٥٦٥٦٠٠
الخدمات الاجتماعية	٧١	وزارة التربية والتعليم	٢٠٣٢٢١٠٠٠	١٥٠٠٠٠٠٠		٢١٨٢٢١٠٠٠	
	٧٢	وزارة التعليم العالي	٢٢٤٧٠٠٠	٢٣٠٠٠		٢٢٧٠٠٠٠	
	٧٣	وزارة الصحة والرعاية الصحية	٩٩٠٩٢٠٠٠	١٥٠٧١٠٠٠		١١٤١٦٣٠٠٠	
	٧٤	وزارة التنمية الاجتماعية	٤٤٤٧٠٠٠	٣٥٠٠٠٠٠		٧٩٤٧٠٠٠	
	٧٥	وزارة العمل	١١٥٠١٠٠٠			١١٥٠١٠٠٠	٤٥٧٦١٢٠٠٠
الخدمات الثقافية والإعلامية	٨١	وزارة الإعلام	٦٦٦٠٠٠			٦٦٦٠٠٠	
	٨٢	وزارة الإعلام / مؤسسة الإذاعة والتلفزيون					
	٨٣	وزارة الإعلام / وكالة الأنباء الأردنية	٩٠١٠٠٠	٨٠٠٠٠		٩٨١٠٠٠	
	٨٤	وزارة الإعلام / دائرة المطبوعات والنشر	٥٤١٠٠٠	٢٩٠٠٠		٥٧٠٠٠٠	
	٨٥	وزارة الشباب	٣٩٠٦٠٠٠	٤٧٨٦٠٠٠		٨٦٩٢٠٠٠	
	٨٦	وزارة الثقافة	١١٠٥٠٠٠	٢١٦٩٠٠٠		٣٢٧٤٠٠٠	
	٨٧	وزارة الثقافة / دائرة المكتبة الوطنية	٢٨١٠٠٠	٤٠٠٠٠		٣٢١٠٠٠	
	٨٨	وزارة السياحة والآثار / دائرة الآثار العامة	٩٩٣٠٠٠	١٩٥٠٠٠٠		٢٩٤٣٠٠٠	١٧٤٤٧٠٠٠
خدمات الاتصالات والنقل	٩١	وزارة النقل	٣٥١٠٠٠	١٠٠٠٠٠		٤٥١٠٠٠	
	٩٢	وزارة النقل / سلطة الطيران المدني	٧٥٩٩٠٠٠	٤٣٠٠٠٠٠		١١٨٩٩٠٠٠	
	٩٣	وزارة النقل / دائرة الأرصاد الجوية	١٠٩٥٠٠٠	٢٠٠٠٠٠		١٢٩٥٠٠٠	
	٩٥	وزارة البريد والاتصالات	٨٨٣٢٠٠٠	١١٦٦٠٠٠		٩٩٩٨٠٠٠	
المجموع			١٥٦٥٠٠٠٠٠٠	٣٣٨٦٨٨٠٠٠	٨٤٣١٤٠٠٠	١٩٨٨٠٠٢٠٠٠	٨٧٠٠٠٠٠٠

النفقـــات الجاريـــه

الفصـــل : ١ /١- الديوان الملكي الهاشمي

المـــــادة رقمها	عنـــوانها	فعلي ١٩٩٦	مقـــدر ١٩٩٧	اعادة تقدير ١٩٩٧	مقـــدر ١٩٩٨	ايضـــاحات
أ	مخصصات جلالة الملك والاسرة المالكه					
١	مخصصات جلالة الملك الحسين المعظم	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٠٠٠٠	
٢	مخصصات اسرة المغفور له جلالة الملك طلال المعظم		٦٠٠٠٠	٦٠٠٠٠	٦٠٠٠٠	
٣	مخصصات سمو الامير محمد	٤٩٢٠٠	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	
٤	مخصصات سمو ولي العهد	٤٩٢٠٠	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	
٥	مخصصات اسرة المغفور له سمو الامير نايف	٥٤٠٠	٥٤٠٠	٥٤٠٠	٥٤٠٠	
٦	مخصصات افراد الاسرة المالكه	١٢٦٠٠	١٢٦٠٠	١٢٦٠٠	١٢٦٠٠	
	المجمـــــوع	٢١٦٤٠٠	٢٧٨٠٠٠	٢٧٨٠٠٠	٢٧٨٠٠٠	
ب	نفقات القصور الملكيه العامرة					
١	نفقات القصور الملكيه العامره	٤٥٨٨٠٠٠	٤٧٠٠٠٠٠	٤٧٠٠٠٠٠	٥٨٠٠٠٠٠	
	المجمـــــوع	٤٥٨٨٠٠٠	٤٧٠٠٠٠٠	٤٧٠٠٠٠٠	٥٨٠٠٠٠٠	
ج	نفقات مكتب سمو ولي العهد					
١	نفقات مكتب سمو ولي العهد	٢٥٦٠٠٠٠	٢٦٥٠٠٠٠	٢٦٥٠٠٠٠	٢٧٥٠٠٠٠	
	المجمـــــوع	٢٥٦٠٠٠٠	٢٦٥٠٠٠٠	٢٦٥٠٠٠٠	٢٧٥٠٠٠٠	
١٠٠	الرواتب والاجور والعلاوات					
١٠١	الموظفين المصنفين	١٨٢٠٤٧	٢٢٠٠٠٠	٢١٨٠٠٠	٢٢٥٠٠٠	
١٠٢	الموظفين غير المصنفين	١٨٢٦٠	٢٥٠٠٠	٢٢٠٠٠	٢٥٠٠٠	
١٠٣	الموظفين بعقود	٢٣٥٩٠	٣٥٠٠٠	٣٢٠٠٠	٣٥٠٠٠	
١٠٥	علاوة غلاء المعيشة الشخصيه	٦٨٩٦٥	٧٠٠٠٠	٧٠٠٠٠	٨٥٠٠٠	
١٠٦	علاوة غلاء المعيشه العائليه	١٠٤١٧	١٨٠٠٠	١٥٠٠٠	١٨٠٠٠	
١٠٧	العلاوه الاساسيه	٧٠٢٢٩	٧٥٠٠٠	٧٥٠٠٠	٩٠٠٠٠	
١١١	العلاوه الاضافيه	٤٢٥٢	٦٠٠٠	٥٥٠٠	٨٠٠٠	
١١١	علاوات اخرى	٢٣٢٤٥	٥٤٠٠٠	٥٢٥٠٠	٥٤٠٠٠	
١١٢	علاوة التنقل	٢٨٠٦٣	٣٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	٣٧٠٠٠	
١١٤	بدل تنقلات	٦٠١١	٧٠٠٠	٧٠٠٠	٧٠٠٠	
	المجمـــــوع	٤٤٥٠٧٩	٥٤٠٠٠٠	٥٢٨٠٠٠	٥٨٤٠٠٠	
٢٠٠	النفقات التشغيليه(سلع وخدمات)					
٢٠٢	الهاتف والتلكس والبرق والبريد	٩٩٩٩٩٩	١٢٥٠٠٠٠	١٢٥٠٠٠٠	١٢٥٠٠٠٠	
٢٠٥	المحروقات	١٤٣٥٩٩٥	١٦٠٠٠٠٠	١٦٠٠٠٠٠	١٧٥٠٠٠٠	
٢٠٦	صيانة الاجهزة والالات والاثاث ولوازمها	١٨٣٣٦	٢١٠٠٠	٢١٠٠٠	٢١٠٠٠	
٢٠٩	قرطاسيه مختلفه، مطبوعات لوازم مكتبيه	١٠٣٥٤٧	٩٥٠٠٠	٩٥٠٠٠	١١٠٠٠٠	
٢١٠	مواد وخدمات (اعاشه، البسه ، ادويه ، اقلام ...)	٣٩٨٣٠	٤٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٤٥٠٠٠	
٢١١	التنظيفات ولوازمها (منها عقود التنظيف)	١١١٣٤	٢٤٠٠٠	٢٤٠٠٠	٢٤٠٠٠	
٢١٤	اخرى	٤١٩٧٩٥	٤٢٧٠٠٠	٤٢٧٠٠٠	٤٢٧٠٠٠	
	المجمـــــوع	٣٠٢٨٦٣٦	٣٤٥٧٠٠٠	٣٤٥٧٠٠٠	٣٦٢٧٠٠٠	
٣٠٠	النفقات التحويليه					
٣٠١	الضمان الاجتماعي	١٩٩١٥	٧٥٠٠٠	٧١٠٠٠	٧٥٠٠٠	
٣٠٤	الاعانات	٢٢٠٠٠٠٠	٢٢٥٠٠٠٠	٢٢٥٠٠٠٠	٢٢٥٠٠٠٠	انظر الصفحة
	المجمـــــوع	٢٢١٩٩١٥	٢٣٢٥٠٠٠	٢٣٢١٠٠٠	٢٣٢٥٠٠٠	
٤٠٠	النفقات الاخرى (غير عاديه)					
٤٠١	الاثاث	٣١٣٣٩	٢٥٠٠٠	٢٥٠٠٠	٨٦٠٠٠	
٤٠٢	اجهزة وآلات ومعدات	٣٣٢٨٧	٢٥٠٠٠	٢٥٠٠٠	٥٠٠٠٠	
	المجمـــــوع	٦٤٦٢٦	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	١٣٦٠٠٠	
	مجمـــوع الفصـــل	١٣٧٢٦٩٥٦	١٤٥٠٠٠٠٠	١٤٤٨٤٠٠٠	١٦٠٠٠٠٠٠	

مقارنة النفقات الجارية

رقمه	الفصل / عنوانه	فعلي ١٩٩٦	مقدر ١٩٩٧	إعادة تقدير ١٩٩٧	مقدر ٩٨
١	الديوان الملكي الهاشمي	١٣٧٢٦٦٥٦	١٤٥٠٠٠٠٠	١٤٤٨٤٠٠٠	١٦٠٠٠٠٠٠
٢	مجلس الأمة	٢٤٨٦٢٦٠	٢٩٦٦٢٠٠٠	٢٥٠٥٠٠٠٠	٣٠٨١٠٠٠٠
٣	مجلس الوزراء وديوان الرئاسة	١٣٩٠٥٥٠	١٥٧٢٠٠٠	١٣٩٣٠٠٠	١٥٧٢٠٠٠
٤	ديوان المحاسبة	١٧٦٢٢٣٧	٢٠٣١٠٠٠	١٨٩١٠٠٠	١٩٧٦٠٠٠
٥	وزارة التنمية الإدارية	١٢٢٥٠٥	١٧٥٠٠٠	١٦١٩٠٠	١٩٤٠٠٠
٦	ديوان الخدمة المدنية	٤٧٠٥٠٠	٤٩٨٠٠٠	٤٧٢٠٠٠	٤٧٩٠٠٠
٧	ديوان الرقابة والتفتيش الإداري	٢٥٤٣٥٦	٤٦٩٠٠٠	٤٢٧٠٠٠	٤٧٩٠٠٠
١١	وزارة الدفاع	٢٨٣٣٠٠٠٠٠	٣٠١٠٠٠٠٠٠	٣٠١٠٠٠٠٠٠	٣١٨٠٠٠٠٠٠
١٢	الخدمات الطبية الملكية	٣٦٦٠٠٠٠٠	٣٩٠٠٠٠٠٠	٣٩٠٠٠٠٠٠	٤١٠٠٠٠٠٠
١٣	المركز الجغرافي الملكي الأردني	٨٧٦٩٠٢	٩٩٢٠٠٠	٩٢٨٠٠٠	١٠١٤٠٠٠
٢١	وزارة الداخلية	٢٦٨٠٨٧٧	٢٩٩١٠٠٠	٢٩٠٩٠٠٠	٣٠٧١٠٠٠
٢٢	وزارة الداخلية / دائرة الأحوال المدنية والجوازات	٣٠٩٣٦٠٧	٣٣٨٥٠٠٠	٣٢٦٣٠٠٠	٣٣٥١٠٠٠
٢٣	وزارة الداخلية / الأمن العام	٨٨٨٤٩٠٠٠	٩٥٠٠٠٠٠٠	٩٥٠٠٠٠٠٠	٩٧٠٠٠٠٠٠
٢٤	وزارة الداخلية / الدفاع المدني	٨٤٨٥٠٠٠	٩٥٠٠٠٠٠	٩٥٠٠٠٠٠	١٠٤٠٠٠٠٠
٢٥	وزارة العدل	٦٢٩١٠٩٦	٧٣٨٢٠٠٠	٧٢٨٧٠٠٠	٨٥٣٧٠٠٠
٢٦	دائرة قاضي القضاة	٢٠٧٢٥٤٩	٢٢٢٠٠٠٠	٢١٨٧٠٠٠	٢٤٧٨٠٠٠
٢٧	المعهد القضائي الأردني	١٦٥٩٣١	٢٥٢٠٠٠	٢١٦٠٠٠	٢٦٩٠٠٠
٣١	وزارة الخارجية	١٦٣٧٢١٣٥	١٧٤١٠٠٠٠	١٧٣٥١٠٠٠	١٨٥٤٤٠٠٠
٣٢	دائرة الشؤون الفلسطينية	٤٦٢٤١٢	٤٩٨٠٠٠	٤٨٠٠٠٠	[illegible]٦٠٠٠
٤١	وزارة المالية	٤٦٤٨٨٨٨٢٧	٥٩٢٧١٢٠٠٠	٥٨٨٢٩٦٠٠٠	[illegible]٠٤٤٠٠
٤٢	وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة	٢٧٤٣٥٧	٣٦٥٠٠٠	٢٦٧٠٠٠	[illegible]٨٠٠٠٠
٤٣	وزارة المالية / دائرة الجمارك	٥١٣١٩٤٩	٦١٧٤٠٠٠	٥٨٩٩٠٠٠	٦١٢١٠٠٠
٤٤	وزارة المالية / دائرة ضريبة الدخل	٤٢٦٩٠٤٩	٤٦٤٠٠٠٠	٤٤٩٣٠٠٠	٤٩٠٠٠٠٠
٤٥	وزارة المالية / دائرة الأراضي والمساحة	٤٠٩٨٥٥٣	٤٣٥٩٠٠٠	٤٠٥٥٠٠٠	٤٥٣٣٠٠٠
٤٦	وزارة المالية / دائرة اللوازم العامة	٩٤٢٢٦٩	١١٠٠٠٠٠	٩٦٨٠٠٠	[illegible]٠٧٠٠٠٠
٥٠	وزارة الصناعة والتجارة	١٢٩٦٩٤٥	١٥٠٨٠٠٠	١٤٠٥٠٠٠	[illegible]٥٣٠٠٠٠
٥٢	وزارة التخطيط / المجلس القومي للتخطيط	٧٦٦٤٤٦	٨٨٨٠٠٠	٨٣١٠٠٠	[illegible]٥٥٠٠٠
٥٣	وزارة التخطيط / دائرة الإحصاءات العامة	٩٢٤٣٠٠	١٠٤٠٠٠٠	١٠٢٠٠٠٠	[illegible]٠٦٣٠٠٠
٥٤	وزارة السياحة والآثار / السياحة	٨٤٧٦٥٧	١٠٧٢٠٠٠	١٠٠٩٠٠٠	١٠٣١٠٠٠
٥٥	وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة	١٩٤٧٨٩٩	٢٢٣٦٠٠٠	٢١٢٢٠٠٠	[illegible]٩٢٠٠٠
٥٦	وزارة الطاقة والثروة المعدنية	٥٦٣٥١٨	٦٧٠٠٠٠	٦٥٦٠٠٠	[illegible]٩٧٠٠٠
٥٧	وزارة الطاقة والثروة المعدنية / سلطة المصادر الطبيعية	١٧٨٧٦٠٣	١٨٤٢٠٠٠	١٧٨٠٠٠٠	١٥٨٨٠٠٠
٥٨	وزارة الأشغال العامة والإسكان	٤٩٨٨٠٠٠	٥٥٨٩٠٠٠	٥١٩٩٠٠٠	٥٤٧٧٠٠٠
٥٩	وزارة الأشغال العامة والإسكان / دائرة العطاءات الحكومية	١٨٠٩٥٨	٢٠٤٠٠٠	١٩٤٠٠٠	٣١٠٠٠٠
٦١	وزارة الزراعة	٨٥١١٦٨٥	٨٩٨٧٠٠٠	٨٧٤٠٩٣٠	٨٩٥٥٠٠٠
٦٢	وزارة الزراعة / مؤسسة الإقراض الزراعي	٤٤٨٠٢٧	٤٧١٠٠٠	٤٦٩٩٢٠	٤٧٧٦٠٠
٦٣	وزارة المياه والري	١١٣٧١١	٢١٥٠٠٠	١٩٤٠٠٠	٢٤٨٠٠٠
٦٤	وزارة المياه والري / سلطة وادي الأردن	٥٣٢٥٩٢٢	٥٧٢٥٠٠٠	٥٤٥١٨٠٠	٥٧١٧٠٠٠
٦٥	وزارة التموين	١٥٧١٢٤٥	١٧٠٢٠٠٠	١٦٥١٥٠٠	١٥٧٢٠٠٠
٧١	وزارة التربية والتعليم	١٨٨٢٦٦٧٥٢	١٩٦٥٥٠٠٠٠	١٩٦٤٨٧٠٠٠	٢٠٣٢٣٢٠٠٠
٧٢	وزارة التعليم العالي	٧٨١١٣٨٧	٨٦٦٠٠٠٠	٨٥٠٥٠٠٠	٢٢٤٧٠٠٠
٧٣	وزارة الصحة والرعاية الصحية	٧٨٧٤٠٦٢٨	٨٥٠٢٤٠٠٠	٨٤٩٣٥٠٠٠	٩١٠٩٣٠٠٠
٧٤	وزارة التنمية الاجتماعية	٤٢٠٨٢٧٠	٤٤٤٢٠٠٠	٤٢٣٥٩٥٠	٤٤٤٢٠٠٠
٧٥	وزارة العمل	١٠٧٥٢٢٠	١١٦٨٠٠٠	١٠٩٥٤٠٠	١١٥١٠٠٠
٨١	وزارة الإعلام	٦٥٦١١٩٧	٧٣٣٠٠٠٠	٦٠٥٠٠٠٠	٦٦١٠٠٠٠
٨٢	وزارة الإعلام / مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	١٥٢٧١٢٦٧	١٤٩٥٧٠٠٠	١٣٥٦٣٧٠٠	٠
٨٣	وزارة الإعلام / وكالة الأنباء الأردنية	٧٦٨٦٧١	٨٤٠٠٠٠	٨١٩٥٠٠	٩٠١٠٠٠
٨٤	وزارة الإعلام / دائرة المطبوعات والنشر	٤٦٣٢٩٨	٥٢٤٠٠٠	٥٠٩٦٠٠	٥٤١٠٠٠
٨٥	وزارة الشباب	٢٥٨١١٨٤	٣٩٨٠٠٠٠	٣٦١٤٠٠٠	٣٩٠٦٠٠٠
٨٦	وزارة الثقافة	١٦٢٤٤١١	١٩١٧٠٠٠	١٧٢٤٦٠٠	١٩٠٥٠٠٠
٨٧	وزارة الثقافة / دائرة المكتبة الوطنية	٢٤٦٦٦١	٢٨٠٠٠٠	٢٧١٠٠٠	٢٨١٠٠٠
٨٨	وزارة السياحة والآثار / دائرة الآثار العامة	٨٧٢١٧٤	٩٥٠٠٠٠	٩٢١٠٠٠	٩٩٣٠٠٠
٩١	وزارة النقل	٢٨٩٢٥٧	٣٤٦٠٠٠	٣١٦٨٠٠	٣٥١٠٠٠
٩٢	وزارة النقل / سلطة الطيران المدني	٧١٨٢٧٩٩	٧٥٧٠٠٠٠	٦٩٦١٠٠٠	٧٥٩٦٠٠٠
٩٣	وزارة النقل / دائرة الأرصاد الجوية	٩٨٨٦٩٤	١٠٧٨٠٠٠	١٠٥٢٧٠٠	١٠٩٥٠٠٠
٩٥	وزارة البريد والاتصالات	٨١٣٢٢٣٠	٨٦٣٢٠٠٠	٨٢٨٦٠٠٠	٨٨٣٣٠٠٠
	المجموع	١٢٩٨٦٣١٧٩٢	١٤٨١[illegible]	١٤٢٩١[illegible]	[illegible]٦٥[illegible]

خلاصة النفقات الجارية للجهاز الفني

رقمها	عنوانها	فعلي ١٩٩٦	مقدر ١٩٩٧	اعادة تقدير ١٩٩٧	مقدر ١٩٩٨
١٠٠	الرواتب والأجور والعلاوات				
١٠١	الموظفون المصنفون	٨٧٣٢٥٢٩٥	٨٨٥٢٥٩٥٠	٨٧٧٥٦٨٠٠	٨٥٨٧٥٦٨٠
١٠٢	الموظفون غير المصنفين	٢١٢٤١٥٤٤	٢٢٨٥٠٢٠٠	٢٢٣٥٢٨٠٠	٢٢٥٧٢٥٠٠
١٠٣	الموظفون بعقود	١٤٣٧٩٩٨٣	١٧٧٠٨٥٥٠	١٧٣٣٨٨٠٠	١٩٩٧٤٠٠٠
١٠٤	أجور العمال	١٥٥٣	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠
١٠٥	علاوة غلاء المعيشة الشخصية	٨٩٦٥٥٦٠٦	٩٢٢٩٧٨٠٠	٩١٦٢٠٥٠٠	٩١٨٣٠٨٠٠
١٠٦	علاوة غلاء المعيشة العائلية	٨٣٥٣٢٤٨	٨٧٩٩١٢٠٠	٨٦١١١٣٠٠	٨٥٤٧٦٠٠
١٠٧	العلاوة الاساسية	٥٤٧٤٤٥٦٠	٥٧٩٠٩٦٠٠	٥٧٤١١٢٨٠٠	٥٦٧٣١٥٠٠
١٠٨	العلاوة الفنية	٢٧٦١٩٦٤	٢٥٦٨٠٠٠	٢٠٤٥٠٠٠	١٣٧٦٠٠٠
١٠٩	علاوة الاختصاص	٤١٣٦٥١	٤٠٢٢٠٠	٣٥٤٢٥٠	١٣١٥٠٠٠
١١٠	علاوة العمل الاضافي	٥٣١٠٥٩٨	٨٥٧٢٢٠٠	٨٥٢٦٦٠٠	٨٨٢٨٩٠٠
١١١	العلاوة الاضافية	٣٠٩٨٦٠٧٩	٣٣٦١٦٧٠٠	٣١٤٢٢٠٠٠	٣٣٥١٠٢٠٠
١١٢	علاوات اخرى	١١٩٣٣٧٥١	١٥٣٩٣٥٠٠	١٥٠١٥٩٠٠	١٥٧٦٧٧٠٠
١١٣	علاوة النقل	١٣٤٨١٠٤	١٤٣٣٠٥٠	١٤١٧٠٥٠	١٤١٧٧٠٠
١١٤	بدل تنقلات	٩٤٧٧٧٥	١٠١٤٢٥٠	١٠١١٩٥٠	١٠٠٤٠٠٠
١١٥	علاوة الميدان	٤٨٧٩٤١	٥١٠٦٠٠	٤٩٤٣٠٠	٥١١٣٠٠
١١٦	مكافآت الموظفين	١٤٠٦٩٨٧	١١٣٣٥٢٠	١١٢١٩٢٠	١١٧٨١٢٠
	المجموع	٣٢٨٨٣١٦٧٧	٣٤٩٩٧٣٤٣٠	٣٤٦١١٦٣٥٧٠	٣٤٨٨٣٥٣٠٠
٢٠٠	النفقات التشغيلية (سلع وخدمات)				
٢٠١	الايجارات	٦٦٨٣٣٣٤	٧٥٠٧٩٤٠	٧٤٤٣١٨٠	٧٨٤٨٠٠٠
٢٠٢	الهاتف والتلكس والبرق والبريد	٣٩٥٠٥٠٨	٤٣٦٨٤٠٠	٤٠٩٩٧٥٠	٤٣٩٨٩٠٠
٢٠٣	الماء	١٩٢٦٠٧٥	٢٠٩٥٠٠٠	١٩٨٥٠٥٠	٢٢٦٦٤٠٠
٢٠٤	الكهرباء	٦٣٥٧٧٧٤	٦٦٧٩٤٠٠	٦٤٤٩٢٥٠	٥١١٥٩٠٠
٢٠٥	المحروقات	٥٤١٠٣٥٥	٥٧٨٤٥٤٠	٥٥٤٤٩٠٠	٥٧٩٦١٠٠
٢٠٦	صيانة الاجهزة والآلات والاثاث ولوازمها	٢٩٨٧٣٩٠	٣٠٤٤٧٠٠	٢٩٣٤٤٤٦٦	٣٦٣٦١٠٠
٢٠٧	صيانة السيارات والاليات ولوازمها	١٧٥٢٤٧٧	١٨١٢٨٠٠	١٧١٢٣٩٠	١٦١٢٨٠٠
٢٠٨	صيانة وإصلاحات الابنية ولوازمها	٤٦٧٩٣٥	٤٣٧٢٠٠	٤٠٣٦٠٠	٤٣٦٦٠٠
٢٠٩	قرطاسية مختلفة، مطبوعات، لوازم مكتبية	٥٩١٨٠١١	٥٩٠٣٢٠٠	٥٦١٢٨٠٠	٦٢٥٩١٠٠
٢١٠	مواد وخامات (علافة ، قيمه ، قوبه ، اقلام ..الخ..)	١٥٠٥٠٣٣١	١٥٣٨٢٠٠٠	١٥٣٥٥٤٥٠	١٥٨٣٣٣٠٠
٢١١	التشغيلات ولوازمها (منها عقود التنظيف)	١٣٦١٧٧٥	١٤٥٠٤٠٠	١٣٦٠١٦٤	١٤٩٠٢٠٠
٢١٢	التأمين	١١٢٨٤٣١	١٢١٤٩٠٠	١١٨٣٥٠٠	٩٠٠٨٠٠
٢١٣	السفر في المهمات الرسمية	١١٨٠٤٣٨	١٦٣٣١٠٠	١٥٤٠٤٠٠	١٦٣٤٥٠٠
٢١٤	اخرى	١٤٤١١٠٨٥	١٤٣٩٥٣٠٠	١٣٤٤٩١٩٠	١١٧٤٠٩٠٠
	المجموع	٦٨٣٨٤٧٤٧	٧١٥٤٤٠٨٠	٦٨٧١٧١٤٠	٦٧٩٥٩٧٠٠
٣٠٠	النفقات التحويلية				
٣٠١	الضمان الاجتماعي	١٠٥٥٨١٠	٧٥٣٧٦٠٠	٧٣٠٦٧٠٠	٧٣٣٦٠٠٠
٣٠٢	المساهمات	٤٠٥٨٩	٥٣٠٠٠	٥٣٠٠٠	٦٨٠٠٠
٣٠٣	البعثات العلمية والدورات التدريبية	٥٧٥٠٩٨	٨٣١٠٠٠	٨٢٤٠٠٠	١١٦٣٠٠٠
٣٠٤	الاعانات	٣٨١٤٠٦٤	٣٨٨٩٠٠٠	٣٧٤٨٠٠٠	٣٩٣٧٠٠٠
٣٠٥	مكافآت لغير الموظفين	١٣٧٦٦٧٧	١٥٠٩٤٠٠	١٣٨٩٦٩٠	١٣٣٤٨٠٠
٣٠٦	رديات ايرادات لسنوات سابقة	١١٧٦٩٥٥	٢٠٠٠٠٠٠	١٨١٢٠٠٠	١٨١٥٠٠٠
٣٠٧	الفوائد				
٣٠٨	تقاعد وتعويضات	٩٧٨٥	١٢٠٠٠	٤٧٠٠٠	٨١٠٠٠
٣٠٩	الهيئات الاخرى				
	المجموع	١٢٠٤٨٩٠٥	١٥٨١٧٠٠٠	١٥١٨٠٣٩٠	١٥٦٢٩٨٠٠
٤٠٠	النفقات الأخرى (غير عادية)				
٤٠١	الاثاث	١٤٥٤٧٨	٩٩٠٠٠	٨٩٧٠٠	١٥٢٠٠٠
٤٠٢	أجهزة وآلات ومعدات	٢١٥١٩٤	١١٧٥٠٠	١٠٥٧٠٠	١٨١٥٠٠
	المجموع	٣٦٠٦٧٢	٢١٦٥٠٠	١٩٥٤٠٠	٣٣٣٥٠٠
	مخصصات أخرى	٩٠٨٥٦٩٩	٩٥٠٠٠٠٠	٩٢٧٦٨٠٠	١٠٦٧٤٤٠٠
	مجموع [illegible]	٤١٩٩١١١٩٧	٤٤٧٢٠٠٠٠	٤٣٩٥٣٣٠٠	٤٤٣٤٣٣٦٠٠

خلاصـــة النفقـــات الرأسماليـــة

رقم	المـــادة	فعلـــي ١٩٩٦	مقـــدر ١٩٩٧	إعادة تقدير ١٩٩٧	مقـــدر ١٩٩٨
٥٠١	رواتب	٦٥٤٦٩٢٠	٧٦٠٠٧٠٠	٧٣٤٥٥٠٠	٨١٤٥٥٠٠
٥٠٢	أجور	١٠٧٤٢٤٧٧	١١٦٢٢٣٠٠	١١٣٣٣٠٠٠	١٢٠٠٦٠٠٠
٥٠٣	لـــوازم	٦٧٧٧٩٣٧	١٤٠٣٣٣٠٠	١٣٧٢٨٠٠٠	١٢٥١٢٠٠٠
٥٠٤	دراسات وبحوث واستشارات	٦٥١٩٠٦٠	٨٥٢٧٠٠٠	٦٦٤١٠٠٠	٨٣١٠٠٠٠
٥٠٥	معدات وآلات وأجهزة	٢٥٥٨٤٣٣٤	٣٤٠٨٨٧٩٩	٢٥٢٨٤٥٩٩	٢٦٩٠٩٠٠٠
٥٠٦	مركبات وآليات	١٠٤١٨٠٤١	١٠٣٩٠٠٠٠	١٠٢٩٢١٠٠	١١٦٧٨٠٠٠
٥٠٧	أراضي وأبنية	١٠١٦٦٧٩٥	١١٨١٤٠٠٠	١١٧٣٩٠٠٠	١١٦١٢٠٠٠
٥٠٨	أنفاق وإنشاءات	٢٣٣٦٤٦٣٢٩	٢٢٧٨٩٦٠١٦	١٨٦٧٧٩٠١٦	١٧٥٦٩١٠٠٠
٥٠٩	قروض ومساهمات	٣٩١٨٠٠٦٨	٤٦١٩٠٠٠٠	٤٥٩٩٠٠٠٠	٤٧٠٤٨٠٠٠
٥١٠	صيانة وإصلاحات المباني والمرافق	١٢٩٥٥٩٧٦	١٥٨٨٩٠٠٠	١٥٨٥٢٥٠٠	١٧٨٠٧٥٠٠
٥١١	تجهيز وتأثيث	٢٨١٤٩٠٦	٤٧١٠٧٨٥	٤٥٥٤٧٨٥	٤٢٦١٠٠٠
٥١٢	أخرى	٤٠٢٥٦٣٥٧	٤٢٣٣٣١٠٠	٢٨٥١٥٧٠٠	٨٦٠٢٠٠٠٠
	المجمـــــوع	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

مقارنة النفقات الرأسمالية

رقمه	عنوان الفصل	فعلي ١٩٩٦	مقدر ١٩٩٧	إعادة تقدير ١٩٩٧	مقدر ١٩٩٨
١	الديوان الملكي الهاشمي	٠	٠	٠	٠
٢	مجلس الأمة	٠	٠	٠	٠
٣	مجلس الوزراء وديوان الرئاسة	٠	٠	٠	٠
٤	ديوان المحاسبة	٣٠٠٠٠	٣١٠٠٠	٣١٠٠٠	٤٠٠٠٠
٥	وزارة التنمية الإدارية	٤٥٠٠٠	٢٠٠٠٠	١٥٠٠٠	٠
٦	ديوان الخدمة المدنية	٦٠٠٠٠	٤٥٠٠٠	٤٥٠٠٠	٠
٧	ديوان الرقابة والتفتيش الإداري	٠	٣٠٠٠٠	٢٥١٠٠	٤٢٠٠٠
١١	وزارة الدفاع	٠	٠	٠	٠
١٢	الخدمات الطبية الملكية	٥٤٤٥٠٠٠	٨٠٠٠٠٠٠	٧٨٠٠٠٠٠	٨٠٠٠٠٠٠
١٣	المركز الجغرافي الملكي الأردني	١٤٩٩٦٠٠	٢٥٠٠٠٠٠	٢٥٠٠٠٠٠	٤٦٠٠٠٠٠
٢١	وزارة الداخلية	١١٤٠٥٠٠	٦٤٥٠٠٠	٦٤٥٠٠٠	٩٣٥٠٠٠
٢٢	وزارة الداخلية / دائرة الأحوال المدنية والجوازات	٢٩٠٥٠٠	٢٠٧٥٠٠٠	١٨٦٦٠٠٠	٥٧٥٠٠٠
٢٣	وزارة الداخلية / الأمن العام	١٤٦٦٠٠٠٠	١٥٠٠٨٠٠٠	١٥٠٠٨٠٠٠	١٣٩٥٧٠٠٠
٢٤	وزارة الداخلية / الدفاع المدني	٣٥٠٠٠٠٠	٥٢٥٠٠٠٠	٥٢٥٠٠٠٠	٥٢١٠٠٠٠
٢٥	وزارة العدل	٣٠٤٠٩٣٩	١٥٦٦٠٠٠	١٥٦٠٠٠٠	٦٨٠٠٠٠
٢٦	دائرة قاضي القضاة	٥١٥٠٠	٦٥٠٠٠	٦٥٠٠٠	٣٥٠٠٠
٢٧	المعهد القضائي الأردني	٠	٧٠٠٠٠	٧٠٠٠٠	٢٠٠٠٠
٣١	وزارة الخارجية	٤٤٣٠٣٠٠	٣٩٩٠٠٠٠	٣٩٩٠٠٠٠	٢٣٠٠٠٠٠
٣٢	دائرة الشؤون الفلسطينية	٠	٠	٠	٠
٤١	وزارة المالية	٦٨٤١٢١٥١	٧٢٠٥٠٠٠٠	٧٢٠٥٠٠٠٠	١١٦٣٠٢٠٠٠
٤٢	وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة	٠	٠	٠	١٠٠٠٠٠
٤٣	وزارة المالية / دائرة الجمارك	٠	٠	٠	٠
٤٤	وزارة المالية / دائرة ضريبة الدخل	٤٧٣٧٨٤	٨٥٠٠٠	٨٥٠٠٠	٢١٠٠٠٠
٤٥	وزارة المالية / دائرة الأراضي والمساحة	٥٥٤٤٥٢	٦٩١٠٠٠	٥٥٥٠٠٠	٥٩٩٠٠٠
٤٦	وزارة المالية / دائرة اللوازم العامة	٥٤١٧٣	١٠٢٠٠٠	٧٧٠٠٠	٨٥٠٠٠
٥٠	وزارة الصناعة والتجارة	٠	١٠٥٠٠٠	١٠٥٠٠٠	٥٠٠٠٠
٥٢	وزارة التخطيط / المجلس القومي للتخطيط	١٥٠٧٣٠٤١٩	١٤٥٨٠٠٠٠	١١١٠٠٠٠٠	١٠٩٠٠٠٠٠
٥٣	وزارة التخطيط / دائرة الإحصاءات العامة	٥٩٢٨١٩	١٠٢٧٠٠٠	١٠٢٧٠٠٠	٧٩٦٠٠٠
٥٤	وزارة السياحة والآثار / السياحة	٣٢٢٨٣٩٣	٣٩٠٠٠٠٠	٣٢٥٥٠٠٠	٥٠٠٠٠٠٠
٥٥	وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة	٤٥٨٩٣٥	٥٩٢٠٠٠	٤٤١٠٠٠	٣٦٤٠٠٠
٥٦	وزارة الطاقة والثروة المعدنية	٢٣١٣٢٨	٥٢٩٠٠٠	٣٣٣٦٠٠	٦٤٦٠٠٠
٥٧	وزارة الطاقة والثروة المعدنية / سلطة المصادر الطبيعية	٦٦٢٥٩٢٥	٤٩٦٩٠٠٠	٤٣٣٩٠٠٠	٤٢٧٢٠٠٠
٥٨	وزارة الأشغال العامة والإسكان	٤٤٨٥٩٤٦١	٤٥٠٠٠٠٠٠	٤٣٩٣٧٠٠٠	٤٢٧٨٠٠٠٠
٥٩	وزارة الأشغال العامة والإسكان / دائرة العطاءات الحكومية	٤٨٤٤٣	٢٠٠٠٠	٢٠٠٠٠	٦٨٠٠٠
٦١	وزارة الزراعة	٦٤٧٤٨٧٥	٦٩٤٣٠٠٠	٦٨٧١٥٠٠	٧٨١٢٠٠٠
٦٢	وزارة الزراعة / مؤسسة التسويق الزراعي	٠	٠	٠	٠
٦٣	وزارة المياه والري	٠	٠	٠	٠
٦٤	وزارة المياه والري / سلطة وادي الأردن	٣٩٨٨٥٥٤٧	٤٨٠٠٠٠٠٠	٣٨٤٠٨٠٠٠	٤٣٧٥٠٠٠٠
٦٥	وزارة التموين	٢٦٢٢٨٩٩	١٦٢٠٠٠٠	١٤٥٠٠٠٠	٨١٥٠٠٠
٧١	وزارة التربية والتعليم	١١٦٢٢٤٧٢	١٤٢٠٠٠٠٠	١٣٢٨٧٠٠٠	١٥٠٠٠٠٠٠
٧٢	وزارة التعليم العالي	١٢١٨٠٠٠	١٦٠٠٠٠٠	١٦٠٠٠٠٠	٢٣٠٠٠٠
٧٣	وزارة الصحة والرعاية الصحية	١١٦٥٥٧٠٠	٢١٧٩٥٠٠٠	١٧٧٣٥٠٠٠	٢٥٠٧٤٠٠٠
٧٤	وزارة التنمية الاجتماعية	٢٣٠٠٦٢٣	٢٦٠٠٠٠٠	٢٤٩٧٠٠٠	٣٥٠٠٠٠٠
٧٥	وزارة العمل	٠	١٣٥٠٠٠	١٠٤٠٠٠	٠
٨١	وزارة الإعلام	١٠٩١٢	٠	٠	٠
٨٢	وزارة الإعلام / مؤسسة الإذاعة والتلفزيون	١٠٠٨٩٤٨٨	١٣٢٠٠٠٠٠	١٠٨٥٥٠٠٠	٠
٨٣	وزارة الإعلام / وكالة الأنباء الأردنية	٨٣٠٠٠	٦٩٠٠٠	٦٩٠٠٠	٨٠٠٠٠
٨٤	وزارة الإعلام / دائرة المطبوعات والنشر	٢٤٠٠٠	٤٥٠٠٠	٤٥٠٠٠	٢٩٠٠٠
٨٥	وزارة الشباب	٢٢٣٠٠٥٠	٣٩٨٠٠٠٠	٣٣٩٨٠٠٠	٤٧٨٦٠٠٠
٨٦	وزارة الثقافة	٢٥٨٠٠٠	٣٥٠٠٠٠	٣٥٠٠٠٠	٣٦٩٠٠٠
٨٧	وزارة الثقافة / دائرة المكتبة الوطنية	٥٥٠٠٠	٤٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٢٠٠٠٠
٨٨	وزارة السياحة والآثار / دائرة الآثار العامة	١٦٢٨٥٨٧	١٨٥٠٠٠٠	١٧٥٠٠٠٠	١٩٥٠٠٠٠
٩١	وزارة النقل	٢٧٥٩٤٦	٥١٤٠٠٠	٢٨٩٠٠٠	٦٠٠٠٠٠
٩٢	وزارة النقل / سلطة الطيران المدني	٥٠٢٠٨٦٥	٥١٢٩٠٠٠	٤٥٥٢٠٠٠	٤٢٠٠٠٠٠
٩٣	وزارة النقل / دائرة الأرصاد الجوية	٢٤٩٩٦٥	٣٥٠٠٠٠	٣٥٠٠٠٠	٣٠٠٠٠٠
٩٥	وزارة البريد والاتصالات	٦٥٩٦٣٩	٦٦٥٠٠٠	٥٧٠٠٠٠	١١٦٥٠٠٠
	المجموع	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

الوحدة التاسعة

السياسة المالية

اصل هذه الكلمة فرنسي "Fisc" وتعني حافظة النقود أو الخزانة .

وتعرف **السياسة المالية** بأنها مجموعة من السياسات والاجراءات والتعليمات المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بهدف تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وظائف السياسة المالية .

١- التوظيف الكامل لعناصر الانتاج . فلا يجوز ان يبقى عنصر انتاجي معطل . وهذا يعني التشغيل الكامل لعناصر الانتاج وبالتالي استقرار الوضع الاقتصادي ، الاجتماعي والسياسي للدولة .

٢- المحافظة على قيمة النقود ، من خلال اجراءات مالية ، كالاعتماد على الموارد المحلية مما يؤدي إلى استقرار المستوى العام للاسعار .

٣- اعادة توزيع الدخل والثروة .

٤- المحافظة على مستوى الدخول والعمل على زيادتها .

٥- تحقيق التنمية الاقتصادية .

محددات صياغة السياسة المالية .

١- توفر جهاز مصرفي قادر على تطبيق السياسة النقدية التي تخدم السياسة المالية .

٢- توفر ادارة كفـــؤه .
٣- الاستفادة من التطور والتقدم العلمـــي والتقنـــي واســـتخدامه فـــي عمـــل المؤسسات العامـــة .
٤- تنظيم عمل السوق المـــالي .

السياسة المالية والسياسة النقديـــــة .

هناك علاقة متبادلة ما بيـــن هذيـــن النوعيـــن مـــن السياســـات ، فكـــل منهما يؤثر بالاخر ويتأثر به ، كما يتم استخدامهما مـــن قبـــل الدولـــة لعـــلاج المشاكل الاقتصادية والمالية والسياســـية التـــي قـــد تحـــدث فـــي أي دولـــة . ولشدة الترابط فيـــم بينـــهما نجـــد ان تطبيقـــهما علـــى ارض الواقـــع يحـــدث بشكل مـــتزامن .

ومع ذلك يوجد هناك **الفروقات التاليـــة** بينـــهما :

١- السياسة المالية تعالج مصـــادر الإيـــرادات العامـــة والنفقـــات العامـــة . اما السياسة النقدية فتعالج المشاكل النقدية فـــي الدولـــة .
٢- السياسة المالية مرتبطة في دائـــرة الموازنـــة العـــام ، ووزارة الماليـــة . اما السياسة النقدية فهي مرتبطة بـــالبنك المركـــزي .
٣- السياسة المالية تنفذ من قبل السلطة التنفيذية وتقـــر مـــن قبـــل الســـلطة التشريعية . اما السياســـات النقديـــة فتـــقر وتنفـــذ مـــن قبـــل البنـــك المركـــزي .

السياسة المالية والاســـتقرار الاقتصـــادي .

تساهم السياسة المالية في المحافظـــة علـــى النشـــاط الاقتصـــادي فـــي الدولة ، خاصة وقـــت الكســـاد أو وقـــت الـــرواج وتكـــون النتـــائج ناجعـــة بالاعتماد على مدى نجاح السياسة المالية ، ليس مـــن الناحيـــة النظريـــة فقـــط

بل وايضا من الناحيــة التطبيقيــة . ونحــن نعلــم ان الموازنــة العامــة قــد تكون متوازنة أو قد يكون فيها فائض أو عجز ، مـــن هنــا بامكاننــا ان نتبــع السياسات المالية التالية وفقا لما ذكـــر .

١- السياسات المالية المتمثلة بـــالتمويل بـــالعجز .

توضع السياسة المالية كي تزيد مـــن معــدلات النمــو فـــي مســتويات النشاط الاقتصادي المختلفة ، كالزيادة فـــي الانتـــاج والعمالــة والدخــل ، ... الخ . وبمـــا ان الاقتصــــــاد يمـــــر بــدورات اقتصاديــة متفاوتــه ، كـــان لزامـــا علـــــى الدولــة ان تتدخــل لمنــع اســتفحال المشــاكل الاقتصاديــة وبالتـــالي زعزعـــة الاســتقرار الاقتصـــادي . فبامكانـــها مثـــلا ان تتبـــع السياسات المالية التاليـــة :

أ- الـــتــوسع في النفقـــات العامـــة .

فتـــزيد الدولـــة مـــن نفقاتـــها علـــى المرافـــق الخدميــة كذلــك علـــى المشـــروعـــات العامـــة . كمـــا تـــــزيد مـــن النفقـــات التحويلـــة كالزيـــادة في الاعانات علـــــى ذوي الدخـــول المحـــدودة أو العـــاطلين عـــن العمـــل أو الاطفال ...الـــخ .

وتكـــون الاعانات الحكومية امـــا علـــى شـــكل نقـــدي أو علـــى شـــكل عينـــي أو علـــى شـــكل بطاقـــات يســتطيع حاملـــها الحصـــول علـــى ســلع وخدمـــات تحددها الدولـــــة ، كـــالحصول علـــى ملابـــس ، حليـــب ، خدمـــة صحة ، ...الخ . و هذا النوع من الدعـــم يزيـــد مـــن مقـــدرة الأفـــراد علـــى الإنفاق مما يحفز على الاستثمار ويزيد مـــن العمالـــة .

ب- التسريع في سداد جزء من القروض العامة .

وذلك لدفع القوة الشرائية للمجتمع إلى الامام ، فقيام الدولة بسداد القروض قبل موعد استحقاقها ، يعني احلال النقود محل الاوراق المالية في صناديق البنوك مما يزيد من الاحتياطي النقدي لها ومقدرتها على التوسع في الائتمان المصرفي . وفيما يتعلق لمن يحمل السندات الحكومية ، فان سداد هذه القروض العامة لايؤثر الا في درجة سيولة اصول هؤلاء الأفراد الحاملين لهذه السندات الحكومية ، ولا اثر على صافي مجموع هذه الاصول .

ج- تخفيض الإيرادات الضريبية .

وذلك لبث قوة شرائية جديدة في المجتمع . وهنا يشير علماء السياسة المالية العامة إلى ضرورة اتباع سياسة مالية ضريبية من الجانب الوظيفي الاقتصادي للضرائب . ويقولون ان تخفيض الضرائب يزيد من صافي الدخل الفردي وبالتالي زيادة الإنفاق الاستهلاكي . لكن قد لا تؤدي هذه السياسة المالية الضريبية إلى هذه النتيجة ، خاصة اذا ادى التخفيض إلى زيادة صافي الدخل للاشخاص الذين لا ينفقون هذه الزيادة على السلع الاستهلاكيه والخدمات . ويكتفون باضافة هذه الزيادة إلى ارصدتهم النقدية .

من هنا يتوقف نجاح هذه السياسة على الهيكل الضريبي ومدى تدني مستوى النشاط الاقتصادي . فمثلا تخفيض سعر ضريبة الدخل مع زيادة الاعفاءات الضريبية لا يؤثر على صافي دخول الأفراد من الدخول المتدنية ، كما ان تخفيض الضرائب بالنسبة لاصحاب الدخول

العالية يؤدي إلى زيادة الفوارق في توزيع الدخل بين الأفراد وهذا يتنافى مع مبدأ العدالة الاجتماعية .

والنتيجة التي يمكن ن نتوصل اليها ، هي سياسة زيادة حجم الانفاق العام اكثر فعالية من تخفيض الضرائب ، لان مضاعف الاستثمار في حالة زيادة الإنفاق يزيد عن حجم المضاعف في حالة تخفيض الضرائب .

٢- السياسة المالية المتمثلة بالتمويل بالفائض .

يوجد اكثر من اسلوب لتطبيق هذا النوع من السياسات المالية منها :

أ- زيادة الإيرادات الضريبية .

وذلك بهدف امتصاص القوة الشرائية للأفراد ، خاصة وقت التضخم الاقتصادي . وقد لا يكون اثر لهذه السياسة الا اذا كانت الضرائب تنصب على تقليل الاستهلاك . وهنا نقع في المحظور ، لان المتأثر من ذلك سيكون اصحاب الدخول المتدنية وليس اصحاب الدخول المرتفعة .

ب- التوسع في اصدار القروض العامة .

والافضل ان يكون الاقتراض اختياري من قبل الجمهور ، وبامكان الدولة ايضا ان تتبع اسلوب الاقتراض الاجباري (وقد شرحنا ذلك تحت عنوان القروض العامة) .

ج- الحد من الائتمان المصرفي .

وذلك للتأثير على كمية النقود المعروضة وسعر الفائدة وبالتالي حجم الاستثمار . ويكون ذلك من خلال بيع الاوراق المالية في السوق

المفتوحة ، أو رفع نسبة الاحتياطي ، وسعر اعـادة الخصـم ومـا إلـى ذلـك من جراءات الرقابة الكيفية . وهذا سيقودنا للحديـث علـى الساسـة النقديـة في نهاية هذا الكتـاب .

السياسة المالية والتنميـة الاقتصاديـة .

تلعب السياسة المالية دورا ايجابيـا لخلـق التنميـة الاقتصاديـة وزيـادة مستوى النشـاط الاقتصـادي للمجتمـع ، وتسـتخدم الدولـة كـل الوسـائل والامكانيات لتوفير المال اللازم للوصـول إلـى هـذا الـهدف . وفـي كـل الأموال يجب عليـها ان تتجنـب الوسـائل التمويليـة التضخميـة والاعتمـاد على المدخرات الوطنيـة .

فبالنسبة لاستثمار القطاع الخـاص ، الـذي يعتمـد فـي تمويلـه علـى مدخرات القطاع العائلي وقطاع الإعمـال ، علـى الدولـة ان تحفـز الأفـراد علـى الادخار وتوجيههم إلـى الاسـتثمار المجـدي ضمـن خطـط التنميـة الشاملة ، وعدم التوجه نحو الإنفاق الاستهلاكي علـى السـلع الكماليـة .

وفيما يتعلق باستثمارات الدولة فمصادر التمويـل هـي :

اولا : مدخرات الدولة . والمتمثلـة فـي صـافي نشـاط المؤسسـات التـي تملكها الدولـة .

ثانيا : فائض الموازنة الجارية للخدمات . وذلك بايجاد علاقة تبادلية بين زيادة الإيرادات الجارية للخدمات وتخفيض الاستخدامات الجارية من خلال :

١- زيادة الإيرادات الضريبيـة .

٢- التقشـف الحكومـي . أي تقنيـن النفقـات العامـة بحيـث لا ينتـج انخفاض في الاداء الحكومـي .

٣- تجنب التهرب الضريبي وتحصيل المستحقات الضريبية .

٤- زيادة سعر الضرائب الحالية .

٥- فرض ضرائب جديدة .

ثالثا : اللجوء إلى القروض الداخلية . ونعني هنا القروض الداخلية السليمة أي الاقتراض الحقيقي الناجم عن الادخار الاختياري لا الادخار الاجباري في اذونات الخزينة أو سندات التنمية . ويجب الابتعاد قدر الامكان عن الاقتراض التضخمي الناجم عن التوسع في اصدار النقود مما ينتج عنه ارتفاع في مستوى الاسعار وانخفاض الدخل الحقيقي وبالتالي ارتفاع تكاليف التنمية .

رابعا : التمويل من الخارج . وذلك بتشجيع الصادرات وزيادتها ، أو عن طريق القروض الخارجية ، أو جذب رؤوس الأموال الخارجية للاستثمار داخل الدولة .

السياسة المالية واعادة توزيع الدخل .

تهدف السياسة المالية إلى توزيع امثل للدخل ، وهو الذي يهيئ لاي فرد درجة متساوية من الإشباع الناجم عن الحصول على السلع والخدمات المشتراة من قبل وحدات الدخل الحدية ، وفي حالة عدم تحقيق ذلك فعلى الدولة ان تتدخل لتحويل جزء من دخل ذوي المنافع الحدية المنخفضة لمشترياتهم إلى من تعتبر المنافع الحدية لمشترياتهم مرتفعة ، وقد يكون هذا التدخل من خلال وضع حد ادنى للاجور وحد اقصى لها مع الانتقادات التي وجهت لهذه الاجراءات من قبل بعض علماء المالية العامة .

وقبل الحديث عن اجراءات السياسة المالية لاعادة توزيع الدخل ، يجب ان نجيب على سؤال يتبادر إلى ذهن القارئ ، الا وهو : ما هي العوامل التي تحدد تفاوت الدخول الشخصية ؟

هناك عاملان يسببان في تفاوت الدخول . **العامل الاول** ناجم عن التفاوت في القدرات الذهنية والمهارات الجسدية للأفراد . **والعامل الثاني** ناجم عن التفاوت في تملك الثروات المدرة للدخل . وبشكل عام فان الدخول الناجمة عن العمل (اجور ، رواتب ...) تكون اقل من دخول الملكية . من هنا فان أي سياسة مالية تتبعها الحكومة يجب ان تقلل من الفجوة هذه في الدخول . ومن اهم هذه السياسات المالية :

١- التدخل في اسعار السلع والموارد .

وذلك من خلال التسعير الجبري ، أو تحديد حد ادنى للاجور أو زيادة اسعار السلع الكمالية وتخفيض اسعار السلع الاساسية أو تقديم الدعم للانشطة الانتاجية المخصصة لانتاج السلع الاساسية .

وهذا قد يؤدي إلى تقليل الفجوة في الدخول بين الاغنياء والفقراء .

٢- تعديل الدخول الشخصية .

وذلك من خلال الضرائب التصاعدية على الدخل ، التي تحد من دخول الأفراد المرتفعة . أو من خلال النفقات التحويلية لاصحاب الدخول المتدنية مما تزيد من دخلهم الحقيقي .

٣- تغير نمط الملكية .

بعض الدول تتبع ذلك من خلال فرض الضرائب على ملكية رأس المال والضرائب على التركات والهبات والوصايا .

السياسة المالية في الإسلام

يشمل المال ليس النقود بانواعها فقط ، بـل أي شـيء نـافع . وحـب المال والتملك غريزة فطرية قوية في نفـس الانسـان كحـب البقـاء . مـن هنا فان هاتين الغريزتين من ضمن أهـم الغرائـز التـي تتحكـم فـي العمـل الانساني . لذا ركز الدين الإسلامي على ضرورة التخفيـف مـن حـدة هـذه الغرائز – حب التملك – والدعوة إلى القناعـة والاتـزان .

ولا يخلو مجتمع من المجتمعـات مـن وجـود فقـراء واغنيـاء فيـه ، وما ينتج بينهما من تنافر وعلاقات حسـد ، ان لـم تتدخـل الدولـة وتقـارب بينهما ، فجاء الدين الإسلامي ليضـع اسـس علميـة سـليمة تقيـم النفـوس وتحقق التوازن بين افراد المجتمع ، فجـاء الإسـلام ليـس لمعالجـة جـانب واحد مـن مشـكلة بـل لمعالجـة جميـع المشـاكل والازمـات البشـرية . واعترف الإسلام بامكانه وأهمية المـال ، فقرنـه بـالنفس والولـد ، وبنفـس الوقت حذر منه ان يكون وسـيلة للفتنـه والضـلال ، وهـذا دليـل علـى ان المال وسـيلة لا هـدف بحـد ذاتـه . فمـن اراد مـن البشـر يسـتطيع ان يستخدمه وسيلة خير لنفسه واهله فـي الدنيـا والاخـرة ، ومـن اراد جعلـه وسيلة شـر .

فوضع الإسلام قاعدتين في الحصـول علـى المـال وانفاقـه ، الأولـى الاعتراف بالمال واهميته فـي الحيـاة الدنيـا ، والثانيـة وضـع التشـريعات العامة للمال دون التدخل في التفاصيل ، كـي يـترك للفـرد حريـة الحركـة

والسعي والعمل وتحكيم العقل والضمير والخلق ضمن المبادئ المالية العامة التي حددها .

وقد تطرقنا في فصول سابقة إلى مصادر المال العام في الدولة الإسلامية كما ونكرنا اوجه الإنفاق العام ، وبقي ان نلقي الضوء على نظرة الإسلام للعلاقة ما بين رأس المال والعمل .

فالعمل هو المصدر الأساسي للدخل ، من هنا حث الإسلام عليه ، حتى يكون الفرد منتجا ونافعا لنفسه واهله والمجتمع . إلى درجة ان العمل الحلال من وجهة نظر اسلامية هو درب من دروب العبادة .

إلى جانب ذلك اعترف الإسلام برأس المال ، ولم يعترض على الفائض المالي الذي بحوزة الأفراد سواء بشكله النقدي أو العيني ، بل ودعى إلى الاقتصاد والتدبير في الإنفاق . ولو كان الإسلام عدوا للثروة الفردية لدعا إلى التخلص منها أو إلى عدم التدبير فيها وقد نظم الإسلام الثروة من خلال الزكاة وتحريم الربا . واباح المشاركة في الزراعة والعمل والتجارة ، مما يعني تحفيزه على العمل الجماعي ومزج وتعاون العمل مع رأس المال . وتطرق إلى الميراث ، وتبويبه تبويبا علميا منطقيا عادلا سليما .

قلنا ان الدين الإسلامي لم يهمل رأس المال كعنصر انتاجي وما ينتج عنه من ربح ، لكنه ترك الحرية لصاحب العمل والعامل ان ينظموا اسلوب العلاقة فيما بينهما على اساس الاحكام الدينية العامة ، فنهى الإسلام عن الظلم واكد حقوق العامل ، وكما الزم العامل بالاخلاص في عمله وحثه على الامانه . ان ما نعنيه ان الدين الإسلامي وضع الاطار

والاسس لهذه العلاقة ولم يتدخل في حيثياتها ، فمثـــلا لـــم يحـــدد حـــد ادنـــى للاجور ولم يحدد كيفية توزيع الربح بين صاحب العمـــل والعـــامل...الـــخ .

مـــرة اخرى وضـــع الإســـلام حـــدا لصـــاحب العمـــل ان لا يســـتخدم مالـــه للاستبداد والظلم والتحكم في رقـــاب العبـــاد ، فحـــرم الربـــا مثـــلا ... وما إلى ذلـــك .

السياسة المالية في الدول النامية

السياسة المالية في الدول النامية واثرها على عملية التنمية

تواجـــه الـــدول الناميـــة مشـــاكل كثـــيرة وفـــي جميـــع المجـــالات والقطاعات ، لذا فان أي سياسة مالية ســـوف تعـــالج هـــذه المشـــاكل قبـــل ان تترك اثرا ملموسا على واقع الحياة الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة فيـــها .

مشاكل المالية العامة في الـــدول الناميـــة .

١- التفاوت الواضح فـــي الدخـــل والـــثروة ، إذ ان الجـــزء الاكـــبر مـــن الثروة تتركز بيد فئة قليلة من المواطنين ، ممـــا يعنـــي التوزيـــع غـــير العادل لهذه الثروات ، أما الجـــزء الاكـــبر مـــن المواطنيـــن فيعيشـــون في فقر مدقع ويعانون من الامية والبطالة وســـوء التغذيـــة ...الـــخ .

٢- الفقر العام للدولـــة ، إذ ان انخفـــاض الدخـــول يتبعـــه انخفـــاض فـــي الدخل القومـــي .

٣- المعاناة مـــن العجـــز فـــي الموازنـــة العامـــة ، ومـــيزان المدفوعـــات والميزان التجاري ، مما يترك اثـــرا ســـلبيا علـــى المدخـــرات الوطنيـــة والقطاعات الاقتصاديـــة .

٤- اعتمـــاد هـــذه الـــــدول علـــى الزراعـــة أو المـــواد الاوليـــة كمـــورد رئيسي لها ، وبما ان اســـعار هـــذه المـــوارد الطبيعيـــة متذبـــذب ، اذن الناتج القومي والدخل القومي لهذه الدول هـــو متذبـــذب ايضـــا .

مشكلات السياسة المالية في الـــدول الناميـــة .

١- عدم توفر جهاز مالي كفؤ يســتطيع ان يقــدر النفقــات العامـــة أو يحـــدد مصادر الإيـــرادات العامـــة ، بمـــا ينســجم مـــع الوضـــع الاقتصـــادي والمالي والاجتماعي والسياسي لتلك الدول . والمشـــكلة تكمـــن فـــي :

أ- عدم الالتزام باماتـــه الوظيفيـــة للقـــائمين علـــى امـــور المـــال العـــام . فتجد التلاعب والتزوير والاختلاس في جبايـــة المـــال وانفاقـــه .

ب- عدم توفر الانتماء الوطني ، ممـــا يشـــجع علـــى التســـيب فـــي العمـــل والاهمال في تطبيق السياسات الماليـــــة .

٢- الخلط بين التنظيـــم السياســـي المـــالي والتطبيـــق للسياســـات الماليـــة . فكثيرا من الدول النامية تتحدث عن تطبيـــق الموازنـــة الصفريـــة مثـــلا وهي لم تطبق بشكل جيد الموازنة التقليدية . وهـــذا يظـــهر فـــي :

أ- اتباع نظام محاسبي قديم وغـــير متطـــور .

ب- عـــدم استخدام الاساليب الكمية المتطورة فـــي التحليـــل والقيـــاس .

ج- عدم الالـــتزام بـــالقوانين الماليـــة ، وتدخـــل الامـــور الشـــخصية فـــي تطبيق السياسات الماليـــة .

٣- البيروقراطية في عمليات الإنفاق والحصـــول علـــى المـــال .

٤- خضوع الاعداد للموازنة وإقرارها إلى اعتبارات شخصية وليـــس إلـــى اعتبارات موضوعية علمية ، مما يؤثر على تقدير الإيرادات والنفقات .

مشكلات التخطيط المالي للتنمية في الـــدول الناميـــة .

١- ضعف في الجهاز التنفيـــذي المشـــرف علـــى الخطـــط الماليـــة ، ممـــا يؤدي إلى عدم تحقيق الاهـــداف المرجـــوة .

٢- عدم توفر المعلومات والارقام الحقيقة عن التطورات الاقتصادية مما يؤثر على التخطيط المستقبلي ويجعله غير دقيق وبعيد عن الواقع .

٣- عدم توفر اجهزة مراقبة ومتابعه للخطة .

٤- ابتعاد الخطط عن مبدأ الشمولية والتناسق .

٥- عدم الاهتمام بالتخطيط من الاساس في الدول النامية .

المشكلات المالية في الدول النامية .

١- عدم التطبيق الصادق والصحيح للتشريعات والانظمة والتعليمات المالية .

٢- لا يوجد اعادة تأهيل وتدريب للقائمين على تطبيق السياسات المالية .

٣- العمومية في تعميم السياسات المالية أو التركيز على خصوصية وجزئية من السياسات المالية دون سواها ودون الشرح والتوضيح لاسبابها وانعكاساتها .

٤- الرقابة التقليدية على المال العام .

المساعدات الخارجية وعملية التنمية في الدول النامية .

لا تشكل المساعدات الخارجية إلا نسبة قليلة من مالية الدولة ، والتي تحصل عليها في العادة الدول النامية . وتتسم هذه المساعدات بما يلي :

١- المبلغ المالي لهذه المساعدات قليل جـــدا ، ولا يمكــن ان يســاعد فــي عملية التنمية في الدول الناميـــة .

٢- تقدم هذه الأموال من الدول المتقدمة إلى الدول النامية وبشروط ، ومـــن هذه الشروط ان تســتخدم هــذه المســاعدات فــي المجــال الخدمــي أو الاستهلاكي وليس في انشاء مشاريع انتاجية ، وفي الغالب ما يتــم شــراء المواد الاستهلاكية أو مستلزمات الخدمات من الدول المانحة للمســاعدة ، كما ان المساعدات ما ترتبط في العادة بتبــعية سياسية .

الوحدة العاشرة
السياسة النقدية

ترتبط السياسة المالية بشكل كبير مع السياسة النقدية ، اذ ان الاخيرة تخدم الأولى اضافة إلى العلاقات التبادلية فيما بينها ، ويهمنا في البداية ان **نعرف السياسة النقدية** . فهي تلك السياسة المرتبطة بالنقود والجهاز المصرفي أو التي تتحكم في عرض النقود وبالتالي في حجم القوة الشرائية لبلد ما . اما **النقود** فتعرف بأنها أي شيء يلقى قبولا عاما كوسيط للتبادل ومخزن للقيم . وقد مر معنا ان مكونات الإيرادات العامة والنفقات العامة يعبر عنها بشكل نقدي ، كما ان اتباع أي سياسة مالية تهدف مما تهدف اليه من التأثير على القوة الشرائية للأفراد . من هنا لا بد لنا من القاء الضوء ، وبشكل غير مطول على السياسة النقدية .

وظائف السياسة النقدية .

١- التوظيف الكامل لعناصر الانتاج
٢- تحقيق التنمية الاقتصادية وبالتالي زيادة الدخل الحقيقي
٣- المحافظة على اسقرار الاسعار
٤- المحافظة على استقرار الاجور
٥- الرقابة على الازمات الاقتصادية خاصة في حالة التضخم
٦- المحافظة على قيمة النقود وقوتها الشرائية

قيمة النقود والعوامل المحددة لها .

ان قيمة النقود تتبع من صفاتها ووظائفها . وتظهر قيمتها الحقيقية بقوتها الشرائية ، أي مقدار السلع والخدمات التي يمكن شرائها بها . وبما ان اسعار السلع والخدمات غير ثابتة فان الكمية المشتراة منها بالوحدات النقدية متغيره ايضا ، لذا فان كمية النقود ، أي قوتها الشرائية تتأثر بالمستوى العام للاسعار وترتبط معه بعلاقة عكسية . فاذا ارتفعت الاسعار تنخفض قيمة النقود ، اما اذا انخفضت الاسعار ترتفع قيمة النقود .

ولكي نقيس قيمة النقود لا بد لنا من قياس المستوى العام للاسعار ، وقياسة يعتمد على الأرقام القياسية خلال فترة من الزمن وذلك باستخدام علم الإحصاء . ويوجد ثلاثة انواع من الأرقام القياسية :

أ- الأرقام القياسية للاسعار .

ب- الأرقام القياسية للكميات .

ج- الأرقام القياسية لتكاليف المعيشة .

العوامل المحددة لقيمة النقود .

١- المستوى العام للاسعار .

٢- الوضع الاقتصادي والمالي السائد في الدولة .

٣- الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي .

٤- سعر الصرف .

وظـائـف الـنـقـود .

١- النقود وسيط للتبـادل .

في الماضي كانت السلع تحتل هذه الوظيفة . اي للحصول على سلعة أو خدمة يجب التنازل عن سلعة اخرى . فالمعادلة كانت سلعة مقابل سلعة . ولظهور عيوب لهذه الطريقة ، لا مجال لشرحها الان ، ظهرت النقود واصبحت المعادلة سلعة – نقود – سلعة . فمن يرغب في الحصول على سلعة عليه ان يتنازل عن مبلغ نقدي كي يحصل عليه الطرف الراغب به والذي يملك تلك السلعة . من هنا اصبحت النقود تحمل صفة القبول العام .

٢- النقود مخزن للقيم .

نلاحظ ان الأفراد يملكون نقودا ، وقد لا يقومون بانفاقها جميعها لشراء السلع والخدمات منهم ينفقون قدر حاجتهم وقد يدخرون الفائض عن ذلك ، وبامكانهم استخدام النقود المدخرة للانفاق بالمستقبل ، وهذا يعني ان النقود حافظت على قيمة السلع وقامت بتخزين هذه القيمة .

٣- النقود مقياس للقيم .

أي يمكن لنا ان ننسب قيم السلع والخدمات إلى وحدة النقد ، ويمكننا ان نقارن هذه القيم مع بعضها البعض .

٤- النقود مقياس للمدفوعات الآجلة .

أي يمكن ان نستخدمها لابراء الالتزامات المالية الحالية في وقت لاحق.

سياسات البنك المركزي النقدية .

١- سياسة سعر الخصم .

سعر الخصم عبارة عن سعر الفائدة أو الثمن الذي يتقاضاه البنك المركزي مقابل تقديم القروض وخصم الاوراق التجارية في المدة القصيرة من البنوك التجارية .

فاذا اراد البنك المركزي ان يقلل من كمية النقود المعروضة فانه يرفع من سعر اعادة الخصم وبالتالي تزداد التكاليف التي تتكبدها البنوك التجارية ، مما يدفعها إلى عدم خصم ما لديها من اوراق تجارية .

اما اذا اراد البنك المركزي ان يزيد من كمية النقود المعروضة فانه يقوم بتخفيض سعر اعادة الخصم ، مما يدفع البنوك التجارية إلى استبدال ما لديها من اوراق تجارية .

٢- سياسة السوق المفتوحة .

وهي عبارة عن دخول البنك المركزي للسوق المالي ، بائعا أو مشتريا للاوراق المالية بغرض التحكم في عرض النقد .

فاذا اراد البنك المركزي ان يزيد من كمية النقود المعروضة فانه يقوم بشراء الاوراق المالية من البنوك التجارية وغيرها ، مما يزيد من ارصدة البنوك التجارية وبالتالي يمكنها التوسع في العمل ومنح الائتمان .

اما اذا اراد البنك المركزي ان يقلل من عرض النقود فانه يقوم ببيع ما لديه من اوراق مالية ، مما يقلل من كمية النقود المتداولة في السوق .

٣- سياسة نسبة الاحتياطي .

الاحتياطي النقدي عبارة عن الارصدة السائلة التي تحتفظ بها البنوك التجارية لدى البنك المركزي ، والتي تشكل نسبة من ودائع العملاء في البنوك التجارية .

فاذا اراد البنك المركزي ان يزيد من كمية النقود المعروضة فانه يقوم بتخفيض نسبة الاحتياطي النقدي ، مما يمكن البنوك التجارية الاحتفاظ بكميات اكبر من النقود فيزيد عرضها لها .

اما اذا اراد البنك المركزي ان يقلل من كمية النقود المعروضة فانه يعمل على رفع نسبة الاحتياطي النقدي ، مما يقلل من كمية النقود لدى البنوك التجارية فيقل عرضها . ونحن هنا نتحدث عن الاحتياطي الاجباري وليس الاحتياطي الاختياري .

٤- الرقابة على الخزانة .

وهي تعليمات مباشرة من خزينة الدولة إلى البنوك التجارية لتقييد الائتمان من حيث الكم والنوع .

الطلب على النقود .

ان الطلب على النقود والاحتفاظ بها له الدوافع الثلاث التالية :

١- دافع المعاملات .

ان كل فرد يحصل على دخل نقدي بشكل منتظم أو غير منتظم ، يقوم بانفاق جزء من هذا الدخل لشراء ما يحتاجه من سلع وخدمات . وحجم هذا الإنفاق يتغير حسب الحاجات الملحة للأفراد . فقد يقوم الفرد أو المؤسسة بدفع الضرائب أو تسديد اقساط قرض أو شراء سيارة .

٢- دافــع الاحتيــاط .

نجد ان الأفراد لا يقومون بانفاق جميـــع دخولــهم بشــكل آنــي ، بــل انهم يحاولون الاحتفاظ بجزء من هذا الدخـــل لانفاقــه فــي المســتقبل ، فــي حالة حصول طارئ مثل المرض أو الحاجة ...الـــخ . ويعتمــد هــذا الجــزء المقتطع على حجم الدخل وعلى مدى مساهمة الدولـــة فــي تــأمين الاعانــات المســتقبلية للأفــراد والانفــاق عليــها ، كالانفــاق علــى الصحــة والتعليــم والشيخوخة وما إلى ذلـــك .

٣- دافــع المضاربـــة .

بعــض الاشــخاص يحتفظــون بجــزء مــن دخولــهم ، ولا يقومـــون بانفاقها على شــراء الســلع والخدمــات ، لاســتخدامها فــي اوجــه اســتثمار مختلفة ، لشراء اوراق مالية أو شراء عقـــار ...الــخ .

عــرض النقــود .

يعرف عـــرض النقــد بانـــه جميــع النقــود المتداولــة والتــي يمكــن بواسطتها اجراء المبادلات التجاريـــة . ومــن العوامــل التــي تؤثــر علــى عرض النقــد :

١- سياسة البنك المركزي المستمدة مـــن السياســات الماليــة العامــة فــي الدولة ، والهادفة إلى احداث توسع أو انكماش فــي عــرض النقــد كمــا مر معنــا .

٢- كمية النقود المتداولة . والمقصود بـــها مجمــوع وســائل الدفــع مــن العملات المختلفة سواء كانت معدنيـــة أو ورقيــة أو ودائــع مصرفيــة والتي تكون موجودة في الدولة في وقـــت معيــن .

٣- سرعة دوران النقود . ويعني متوسط عدد المرات التي تنتقل فيها وحدة النقد من يد لاخرى . فإذا اشترى احمد فواكة بدينار من سعيد وقام سعيد بشراء بزورات بدينار من محمود وقام الاخير بشراء لحم من حمدان فهذا هو تداول النقود . ويعتمد هذا التداول على عدة عوامل منها :

أ- طريقة استلام الدخل (مياومة ، اسبوعيا ، شهريا)

ب- عادات التعامل النقدي (الدفع الفوري أو بالتقسيط)

ج- الوضع الاقتصادي السائد .

التحكم في عرض النقد .

يتم التحكم في عرض النقد من خلال سياسات البنك المركزي المنسجمة مع السياسات المالية للدولة . وفي هذه الحالة على البنك المركزي ان يحدد كمية وحجم النقود المتداولة في ارجاء الدولة الواحدة ، وذلك باحداث توسع أو انكماش نقدي .

ويتحكم البنك المركزي في عرض النقود ، باعتبارة البنك الذي يخلق النقود القانونية ، ويؤثر في قدرة البنوك التجارية على خلق نقود الودائع . هذا التحكم يؤثر على وظائف النقود ، وقد يؤثر التغير في كمية النقود في الدخل القومي والاسعار والتوزيع ، أي في النشاط الاقتصادي ككل .

ان التحكم في كمية النقود من قبل المركزي انما هو تنفيذ للسياسة النقدية التي تضعها السلطة التنفيذية . ويوجد أمامنا ثلاثة اتجاهات :

١- عندما تلاحظ السلطة التنفيذية انه يوجد معدل تضخمي مرتفع وزيادة في الاسعار تقابلها المطالبة بزيادة الاجور ، فتسعى لتغيير الإنفاق ، ويعمل البنك المركزي على الاقلال من حجم وسائل الدفع وتغيير الائتمان في محاولة لتثبيت الاجور والاسعار . ويقوم ايضا برفع سعر الفائدة لتشجيع الأفراد على الادخار والاقلال من حجم الاستهلاك .

٢- التغير في قيمة النقود يجب ان يتجه نحو تحقيق زيادة النشاط الاقتصادي ، حتى لو كان ذلك من نتيجة معدل تضخمي ، يؤدي بالطبع إلى زيادة معينة في الاسعار ، الا انه في نفس الوقت يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية ، والطلب الاستثماري ، وتحقيق التشغيل الكامل . ويحدث هذا عندما يقوم البنك المركزي من زيادة حجم وسائل الدفع ، وتشجيع الائتمان وخفض سعر الفائدة .

٣- ما يتعلق بالدول النامية . فهي تعتمد دائما على اقتصاد موسمي أو زراعي ، وبالتالي على محصول واحد وتصدير المواد الاولية للخارج . وفي هذا المجال تدور السياسة النقدية ، حيث يزيد البنك المركزي من حجم وسائل الدفع عند بدء الزراعة ويقلل من حجم هذه الوسائل عند بيع المحصول في محاولة لحصر آثار التضخم وارتباط حجم وسائل الدفع مع التغيرات الموسمية . وقد ترتبط السياسة النقدية مع سياسة التنمية الاقتصادية القائمة على اساس تجميع المدخرات وتحويل الانتاج وتحديد حجم النقود ...الخ .

المـــراجـــع

١- خليل الرفاعي ، المحاسبة الضريبيـــة فـــي الأردن ، عمـــان ١٩٩٧ .

٢- محمد ابراهيم قطب ، الموازنة العامـــة للدولـــة .

٣- عبد الكريـــم بركـــات ، الماليـــة العامـــة ، الـــدار الجامعيـــة ، بـــيروت ١٩٨٦.

٤- محمد رضا العدل ، اقتصاديات المالية العامـــة ، مكتبـــة عيـــن شـــمس ١٩٨٦ .

٥- رفعـــت المحجـــوب ، الماليـــة العامـــة ، دار النهضـــة العربيـــة ، القـــاهرة ، ١٩٨٣ .

٦- محمد باهـــر عتـــلم ، الماليـــة العامـــة ومبـــادئ الاقتصـــاد المـــالي ، دار النهضة العربيـــة ، القـــاهرة ١٩٨٦ .

٧- حسن عواضه ، المالية العامـــة ، دار الطليعـــة ، بـــيروت ١٩٨٦ .

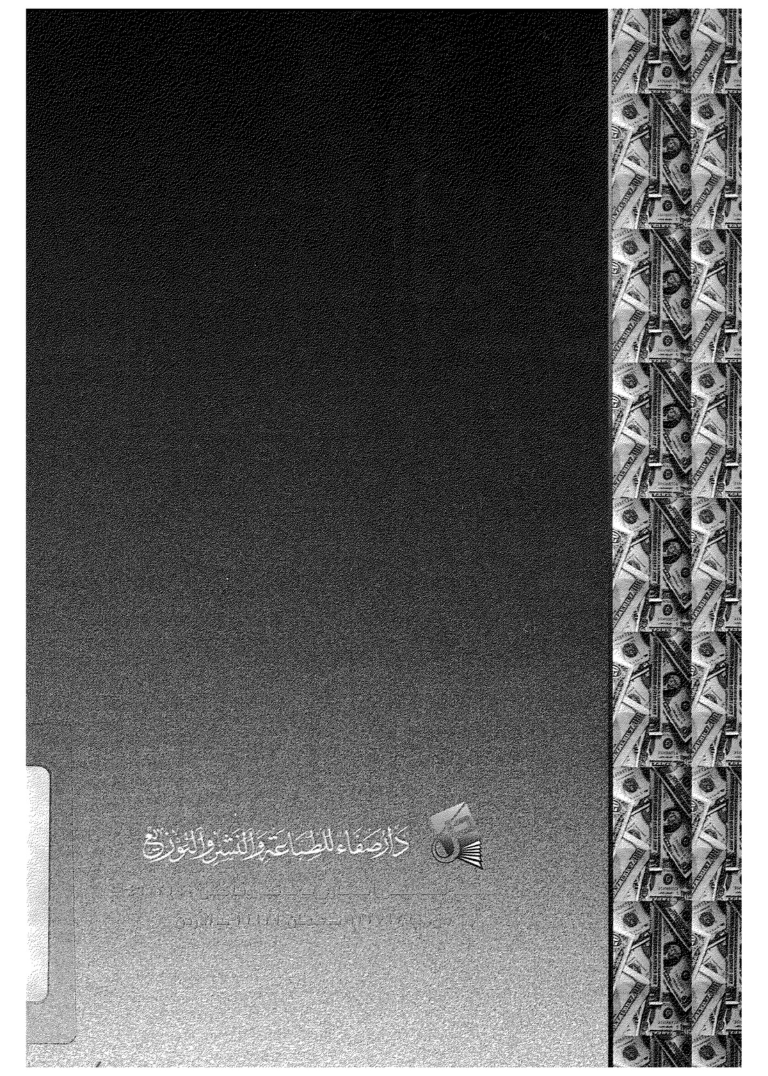
٨- عاطف صدقي ، المالية العامـــة ، دار الطليعـــة ، بـــيروت ١٩٨٦ .

٩- عبـــد الحميـــد القـــاضي ، مبـــادئ الماليـــة العامـــة ، دار الجامعـــات المصرية ، القـــاهرة ١٩٩٤ .

١٠- محمود مجدي شهاب ، الاقتصاد المـــالي ، الـــدار الجامعيـــة ، بـــيروت ١٩٨٨ .

١١- رياض الشـــيخ ، الماليـــة العامـــة ، دار النهضـــة العربيـــة ، بـــيروت ١٩٨٩ .

١٢- احمد جامع ، فن المالية العامـــة ، القـــاهرة ١٩٨٥ .


دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع